

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
POLITIQUE DE LA FRANCE
A L'ÉGARD
DE LA MARINE MARCHANDE
PENDANT LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 29 Novembre 1921 à 3 h. 1/2

PAR

BOYAN GRUEF

Président : M. TRUCHY, Professeur
Suffragants } *MM. RIPERT, Professeur*
 GERMAIN MARTIN, Agrégé.

PARIS
JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, 15

1921

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
POLITIQUE DE LA FRANCE

A L'ÉGARD
DE LA MARINE MARCHANDE
PENDANT LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 29 Novembre 1921 à 3 h. 1/2

PAR

BOYAN GRUEF



Président : M. TRUCHY, Professeur
Sufragants } *MM. RIPERT, Professeur*
 GERMAIN MARTIN, Agrégé.

PARIS
JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, 15

1921

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA POLITIQUE DE LA FRANCE

A L'ÉGARD

DE LA MARINE MARCHANDE

PENDANT LA GUERRE

INTRODUCTION

Situation de l'armement maritime en France avant et après la guerre

Parmi les nombreux facteurs qui contribuent à la grandeur, à l'importance d'un pays, la flotte marchande en constitue un et des plus notables.

L'exemple des Etats doués d'une position géographique propre au développement du commerce maritime, qui ont exploité cet avantage par la création d'une vaste marine marchande et qui par elle ont étendu le plus loin possible leur influence, remonte aux temps les plus reculés de la civilisation.

Mais point n'est besoin de remonter le cours des siècles et d'arriver à l'antiquité pour trouver l'exemple de pays influents et riches grâce au commerce maritime, celui de l'Angleterre dominant le monde est là, devant nos yeux, pour nous enseigner cette vérité que M. Charles Roux exprime en ces termes : « Une flotte marchande n'est pas seulement un instrument de fortune, c'est une enseigne de crédit, un signe de force, la preuve affirmée devant tous les peuples de sa puissance. Le navire est l'instru-

ment de propagation le plus puissant des produits d'un pays. A tort ou à raison la marchandise qui arrive sur un marché d'outre-mer possède avec le pavillon qui le couvre une sorte de solidarité qui, aux yeux du consommateur étranger se confond avec le pays d'origine et se substitue en quelque sorte à la marque de fabrique » (1).

C'est par ces signes extérieurs, manifestes, qu'un pays arrive à concurrencer les autres et à étendre son commerce ; le navire, remarquons-le bien, n'est pas seulement un moyen de transport des produits, c'est en même temps un moyen de publicité, une réclame pour l'Etat auquel il appartient.

Si ces considérations ne doivent pas échapper aux gouvernements pour le temps de paix, les éventualités de guerre avec ses moyens de destruction trop connus, les possibilités de blocus et cependant le continuel besoin de se ravitailler du dehors, doivent être un stimulant bien plus vif encore au développement de l'armement maritime d'un pays.

C'est à l'expérience des faits, et en application de ces idées, que la France a entrepris la politique d'augmentation de sa marine marchande, consacrée par les lois de 1882, 1893, 1902 et 1906, qui constituent la preuve la plus formelle de l'intérêt qu'elle a porté à cette question. C'est en effet par ces quatre lois qu'un régime de primes accordées à la navigation et à la construction des navires a été établi.

Toutefois ces lois n'ont pas eu les résultats escomptés (2), et les progrès de la flotte n'ont été rien moins que rapides malgré les sacrifices pécuniaires de l'Etat se montant ainsi à 67 millions rien que pour la période écoulée de 1906 à 1912. En 1914 à la veille de la guerre, la marine marchande française ne pouvait assurer que 34 0/0 du

1. Ch. Roux, *Notre marine marchande*, p. 47 et 106.

2. *Economiste français* du 16 novembre 1918.

trafic maritime du pays avec un tonnage total de 2 millions 600.000 tonnes de jauge brute et le montant des constructions avait à peine atteint 150.000 tonnes par an en 1913 et 1914.

* * *

Quelle est la situation après la guerre ?

Les pertes de la France ont été considérables, un tiers de sa flotte a été détruit seulement par faits de guerre, les statistiques marquent les chiffres suivants par catégorie de navires :

Paquebots.....	264.475 tonnes
Cargos.....	490.691 —
Voiliers de commerce ou de pêche..	196.714 —
Remorqueurs.....	734 —
Chalutiers ou navires de pêche à vapeur.....	7.777 —
Total.....	960.391 tonnes

170.000 tonnes de navires ont été perdus par accidents de mer. Un troisième chiffre très élevé vient s'ajouter aux deux premiers, il comprend le montant des pertes résultant de la non-construction. Pendant les quatre années et demie de la guerre on a construit en France en tout environ 150.000 tonnes ; c'est le pays qui pendant cette époque à presque complètement arrêté sa production de navires, par le fait que les chantiers de constructions navales ont été réquisitionnés et transformés en usines de fabrication de matériel pour la guerre ; 450.000 tonnes de nouvelles pertes sont la conséquence de ce manque à construire. L'addition des trois chiffres donne un total de 1 million 580.390 tonnes. Aucun pays n'a subi de tels ravages dans sa flotte marchande proportionnellement à sa situation maritime d'avant guerre et à sa capacité de production, car prenant l'exemple de l'Angleterre, qui a eu le plus

grand nombre de navires coulés par les sous-marins ennemis, plus de 7 millions de tonnes, les pertes de ce pays ne sont pourtant que de 19 0/0.

Quand on examine toutefois les statistiques de la flotte commerciale française au 1^{er} janvier 1921 on a la surprise de constater que sa situation est loin d'être pécaire. En effet toutes les pertes, malgré leur importance, ont été compensées, et, bien plus que cela, le tonnage a augmenté d'une façon tout à fait inattendue par rapport à celui existant en 1914. Voici comment le nouvel état de choses se présente :

Flotte des armateurs.....	2.418.754 tonnes
Flotte d'Etat.....	719.916 —
Total.....	3.138.670 tonnes

Mais pour avoir l'image exacte de l'effort accompli par la France dans l'œuvre de reconstitution de sa flotte, il faut ajouter à ce chiffre le tonnage commandé en France et à l'étranger par les armateurs français à la date du 1^{er} janvier 1921, c'est-à-dire encore 868.301 tonnes, ce qui doit en porter le montant à très brève échéance à près de quatre millions de tonnes (1).

* * *

Avant d'aborder l'étude des questions qui font le sujet de ce livre, nous avons tenu à donner, en quelques mots et quelques chiffres, une notion des dangers qui ont menacé la marine marchande française pendant la guerre.

1. Toutefois, pour être tout à fait dans le vrai, il faut signaler que si ce tonnage s'est accru rapidement, par contre il contient un important quantum de navires de mauvaise qualité et notamment de navires en bois dont le tonnage atteint 264.000 tonnes. Une statistique de Lloyd pour juin 1920 donne la proportion de 9 0/0 de navires en bois par rapport au tonnage total de la France. Il n'y a que les Etats-Unis qui dépassent cette proportion.

Comment, avec un tonnage déjà insuffisant pour un trafic normal, et qui, au lieu d'augmenter, tout au contraire diminuait dans une proportion terrible, la France est parvenue à satisfaire des besoins, occasionnés par la guerre, de plus en plus nombreux, de plus en plus exigeants, comment l'attitude un peu négligente, au début des hostilités, du gouvernement a dû, par réaction, singulièrement s'affermir en présence de l'extrême gravité du danger, comment d'un régime de guerre est née l'entreprise maritime française, quels ont été ses résultats, voilà autant de questions que nous allons examiner pour essayer de donner au lecteur une idée de la politique maritime marchande du gouvernement français durant la guerre.

CHAPITRE PREMIER

Mesures prises par le gouvernement pour faire face à l'augmentation du trafic maritime : constructions et achats à l'étranger, développement de l'outillage dans les ports.

Les guerres ont toujours eu pour effet de faire ressortir les insuffisances, les manques dont souffre un pays. La dernière a révélé à la France le danger qu'il y a à ne pas avoir de flotte marchande suffisante. Le défaut de navires a eu comme résultat d'entraver considérablement son commerce et de l'exposer à maints dangers. Ses exportations ont été très réduites, car tous ses efforts ont été plus particulièrement réservés à la fabrication du matériel de défense qu'elle devait fournir à son armée et à celles de ses Alliés; son industrie avait été militarisée; par contre ses importations ont augmenté dans une mesure jusque-là inconnue. Jamais le trafic dans les ports n'a été aussi intense; les statistiques accusent une continuelle progression (1):

1914.....	35.205.498 tonnes	
1915.....	45.265.903	—
1916.....	56.673.098	—
1917.....	50.587.584	—
1918	53.548.871	—

1. Ces chiffres comprennent le tonnage du commerce extérieur, le cabotage et les transports militaires.

Ce trafic ne pouvait assurément pas être effectué par la France seule, ni par ses propres moyens et ne le devait même pas, attendu que les Alliés employaient leurs propres navires au transport de leurs troupes et pour leur ravitaillement. En outre un élément de contrainte morale, leurs nombreuses déclarations de solidarité, et aussi la crainte de voir la France incapable, sans appui extérieur, de briser l'effort d'un ennemi qui convoitait la domination du monde, mettait ses Alliés dans l'obligation de lui fournir le matériel dont elle manquait. Mais la France avait à pourvoir à des besoins particuliers, d'autant plus grands, d'autant plus impérieux, que sa production normale avait subi un ralentissement notable par défaut de main-d'œuvre, ou même par arrêt complet d'industrie. Pour la satisfaction de ces besoins spéciaux, il arrivait que l'intérêt des Alliés n'entraînait pas en jeu, ou bien n'intervenait qu'au second degré. On pouvait donc craindre, malgré leur loyauté, un certain désintéressement de leur part, facilement justifiable du fait qu'eux-mêmes étaient aux prises avec leurs propres besoins. Dans ce cas il fallait que la France fit appel à sa propre marine et rien qu'à elle ; nous avons indiqué, dans notre introduction, combien déjà était insuffisante pour un trafic normal la marine marchande française. En présence d'une telle augmentation de trafic, l'effectif de cette marine devenait dérisoire.

La guerre sous-marine s'aggravait de jour en jour et causait de grands ravages dans le tonnage français ; en outre un certain nombre de navires qui, au début des hostilités, se trouvaient dans la mer Noire, en raison de la fermeture des détroits, ne pouvaient rallier leurs ports de France ; la situation menaçant de tourner au tragique, des mesures énergiques et immédiates s'imposaient si l'on voulait éviter des conséquences irréparables.

Plusieurs moyens pouvaient être envisagés par le gouvernement pour trouver une solution à ce problème, dont la gravité n'est apparue dans toute son ampleur qu'au moment où on s'est heurté aux difficultés à résoudre.

Un premier moyen était de construire chez soi en élargissant et en perfectionnant les chantiers. Seulement le gouvernement au début de la guerre loin de choisir cette route tout au contraire désorganise. Car ignorant encore les conséquences d'un manque de moyens de transport nationaux, comptant beaucoup trop sur le concours des flottes alliées, ne se doutant probablement pas que le bluff des sous-marins allemands pouvait ne pas en être un, il réquisitionna tous les chantiers de constructions navales en les transformant en usines de constructions d'obus, de canons et de tous autres engins de guerre, mobilisant enfin les ouvriers et les techniciens pour les services du front.

Ce fut là une des plus lourdes fautes commises, faute qui ne put jamais être réparée quand par la suite, beaucoup trop tard on s'avise de le vouloir.

En présence de cet état de choses les amateurs, percevant les dangers qui pourraient s'ensuivre pour l'Etat aussi bien que pour eux, en raison de la diminution des moyens de gagner, réclamèrent la réorganisation des chantiers navals et la reprise de la construction des navires. A vrai dire, c'était là non seulement une démarche dictée par un sentiment hautement patriotique mais aussi un acte conforme à leurs intérêts privés, à un moment où les taux de frets étant très élevés chaque navire rapportait des bénéfices énormes.

Après avoir négligé longtemps (1) d'en tenir compte,

1. Nous passons sur le long exposé des démarches instantées des armateurs auprès du gouvernement. On trouve ce récit dans Collin : *Situation de l'Armement maritime en France, 1914-1919* (thèse 1920). Nous nous bornons à enregistrer leur résultat.

le gouvernement reconnaissant enfin son véritable intérêt, entra dans leurs vues et une commission interministérielle fut créée pour s'occuper de remédier à l'accaparement des chantiers. En même temps à la demande du sous-secrétaire d'Etat de la marine marchande, en avril 1917, le ministre de la Guerre promit de démobiliser les spécialistes pour leur permettre de réintégrer leur poste. Le sous-secrétariat demanda en l'outre 5.000 tonnes de tôles d'acier et d'autres matières nécessaires à lui livrer mensuellement et un vaste projet pour la construction par an de 350.000 tonnes de navires fut élaboré. Par malheur le degré de désorganisation des chantiers, leur affectation à un autre objet tout aussi utile certes, le fâcheux état des affaires militaires provoqué par la défection russe, la carence des usines spécialisées dans la fabrication des pièces pour la marine mais situées dans la zone envahie, furent autant de causes d'abandon de cette tentative et l'effort que firent d'une part les armateurs et de l'autre le gouvernement entraîna la démobilisation, vers la fin de 1917, de quelques groupes d'ouvriers et l'obtention d'une certaine quantité de tôles d'acier ; ce qui permit l'achèvement de 155.000 tonnes de navires. C'est ce chiffre qui constitue le montant total des constructions en France pendant la guerre.

En présence de cet échec, on eut recours à une deuxième solution : demander du frêt à l'étranger. Cet expédient a eu des conséquences fâcheuses, car par ce fait la France a été amenée à payer de lourds tributs à ses Alliés en vertu de la hausse formidable des taux. Suivant une statistique de M. Loir, le budget a été grevé des sommes suivantes pendant la durée des hostilités (1).

1915.....	1.850 millions
1916.....	2.500 millions

1. Collin, *Situation de l'Armement maritime en France, 1914-1919* (thèse 1920).

1917.....	3 milliards
1918.....	4 milliards (1).

L'affrètement des navires allemands détenus dans les ports du Brésil ne donna que des mécomptes, car outre le prix très élevé de leur location, le gouvernement français a été obligé de dépenser de très grosses sommes pour pouvoir les utiliser. Ces navires étaient pour la plupart vieux, mal entretenus et demandaient des réparations sérieuses et par conséquent très coûteuses à un moment où main-d'œuvre et matériaux étaient déjà devenus très chers, cela avant comme après chaque voyage si l'on voulait les maintenir en état.

La hausse du fret a entraîné par voie de conséquence celle du prix des navires. Tel navire qui valait 150 francs la tonne avant la guerre l'a vu atteindre 3.000 francs en 1919 au Japon (2). Chez tous les belligérants les réquisitions faites pour une bonne part, pour faire baisser les frets, ont arrêté cette hausse, qui a repris dès le retour de la paix, pour retomber de nouveau très bas à l'heure actuelle. Cette question de la dépréciation de la valeur des navires a une importance capitale pour la France, où l'Etat est sur le point de liquider, à cette époque actuelle de ménagement des finances, une flotte construite ou achetée par lui dans des conditions très onéreuses. Cependant son abstention de faire des achats et des commandes, même à des conditions très lourdes, aurait pu entraîner des conséquences autrement graves.

Il restait une dernière ressource : l'achat, ou bien le placement de commandes à l'étranger. C'est à l'aboutissement d'un tel plan, le seul qui parut pratique, que le gouvernement entendit désormais réserver ses efforts. Ce fut cependant une tâche très ardue pour les délégués

1. Au cours de 1920, par suite de l'insuffisance du pavillon national, les chiffres ont atteint 6 milliards.

2. Moriaud, Rapport tendant à la clôture du compte « Flotte en gérance ».

qui entreprirent au nom de la France de négocier pour acquérir le tonnage manquant. Ils se heurtèrent partout à l'interdiction de transfert du pavillon que tous les pays, l'un après l'autre, décrétèrent. En effet presque tous alarmés par les pertes maritimes que les sous-marins ennemis leurs causaient, désireux aussi de ne pas laisser échapper une occasion si propre de développer leur marine marchande, prirent la mesure de se réserver toute la production et d'exclure toutes les demandes étrangères.

Dans quelle situation se trouvait alors la France, dans l'impossibilité de construire chez elle, obligée d'éviter à tout prix l'affrètement des navires étrangers, en raison de son taux ruineux, et voyant ce dernier moyen, cette dernière planche de salut lui échapper, seule l'âme de ceux qui ont vaincu tous les obstacles, parce qu'ils avaient l'ardent désir de les surmonter, a pu avoir conscience de la plénitude du danger couru.

La politique de construction et d'achat à l'étranger débute par la création en 1916 de la Direction des Transports maritimes rattachée au sous-secrétariat des transports, et l'élaboration d'un projet de loi portant création d'un compte spécial des transports maritimes avec trois sections : l'une relative aux recettes et aux dépenses d'exploitation, les deux autres aux achats et construction de navires. Ce projet subit des modifications par la suite quand fut prononcée la réquisition générale de la flotte et nous retrouverons à nouveau ce sujet quand nous nous occuperons des mesures financières qui ont permis de mettre sur pied l'entreprise de la flotte d'Etat (1).

Le premier pays auquel on s'est adressé fut l'Angleterre. Un accord du 3 décembre 1916 créa à Londres un organisme interallié d'achat de navires, le *Interrallied Ship Purchasing Committee*, où devaient être centralisées

1. V. *infra*, p. 29.

toutes les commandes des armateurs des pays alliés. Ce comité devait aussi fixer les livraisons qui seraient faites aux demandeurs en proportion de leurs besoins et de la possibilité que l'Angleterre avait de les leur satisfaire. Malheureusement cet organisme ne fonctionna pas car il fut tué dans l'œuf par l'intervention du bill Prettyman qui interdit le transfert du pavillon. Toutes les insistances du commissaire du gouvernement français chargé des achats en Angleterre, furent vaines ou presque, puisqu'elles aboutirent uniquement à ceci, que seuls les vapeurs qui étaient déjà sur cale seraient attribués à leurs acheteurs français. Ces vapeurs étaient au nombre de 3 avec une jauge de 12.864 tonnes.

Il fallait donc se tourner vers un autre pays ou trouver un meilleur accueil aux demandes. Or précisément à cette époque l'Amérique avait commencé une construction intense. C'était le moment pour elle de se constituer cette flotte qui lui manquait avant la guerre. Il était bien évident qu'elle ne pouvait effectuer le transport de ses troupes en Europe que sur ses propres navires. Il apparaissait enfin qu'elle ne pourrait exporter ses produits qu'elle avait en abondance dans les pays qui en avaient besoin que sur ceux qu'elle construirait désormais, et en quelques années son tonnage passe de 4.302.000 tonnes à 14.500 000 (1920).

Vers la fin de juillet 1917 le gouvernement français, par l'intermédiaire de M. Tardieu, plaça en Amérique une commande de 26 navires déplaçant 188.600 tonnes ; mais le 3 août, c'est-à-dire quelques jours plus tard, le Shipping Board décréta qu'aucun navire, même ceux construits ou à construire pour les Alliés, ne pourrait plus sortir des Etats-Unis. C'était la répétition de la mesure déjà prise en Angleterre et dont l'exemple allait être suivi par tous les autres pays constructeurs, belligérants aussi bien que neutres. Le haut commissaire français tenta alors d'éviter les conséquences de cette prohibition

et ce qu'elle pouvait avoir de désastreux pour la France en proposant la constitution d'une société franco-américaine pour l'exploitation des navires. Ses efforts furent inutiles et le seul résultat qu'il put obtenir fut de placer, avec l'assentiment de Shipping Board, une commande de navires en bois, et tout à fait par exception de quelques navires en acier.

Voilà l'origine de cette flotte en bois tellement récriée dont l'Etat français est actuellement détenteur et qu'on a tant reproché à la politique française de marine marchande pendant la guerre.

Ces navires furent commandés par l'Etat, et non par les armateurs, bien qu'à cette époque la flotte française fut encore sous le régime de la liberté, et M. Tardieu, dans la séance du 7 juillet 1921 à la Chambre des députés, explique pourquoi : Le gouvernement américain n'admettait qu'aucune commande fut faite par les particuliers, l'intervention de l'Etat était par conséquent forcément nécessaire. Quant au reproche d'avoir accepté des navires en bois il répondit que les Américains, ne donnant pas autre chose, la France s'était trouvée dans l'obligation de prendre ce qu'on voulait bien lui offrir comme qualité et comme prix. « Tout gouvernement soucieux de son devoir aurait agi comme nous (Applaudissements). Nous n'avons d'ailleurs pas été les seuls à agir ainsi. En 1917 et en 1918, 30 millions de tonnes de bateaux de bois furent commandés par les différentes marines, sur ce total notre part n'a été que du dixième. Ce n'est peut être pas parfait pour la paix, mais nous ne faisions pas à cette époque là des bateaux pour la paix ». (Discours de M. Tardieu à la Chambre des députés dans la séance du 7 juillet 1921).

Une première commande de navires porta sur 40 shooners en bois à moteur, de 3.000 tonnes chacun ; 6 autres shooners appelés de Terre-Neuve et qui devaient assurer la surveillance de la pêche sur les bancs, furent achetés en même temps.

Vers la fin de la guerre 20 cargos de 3.000 tonnes chacun, construits par la Fundation Cy à Victoria et 30 barges à vapeur de 1.500 tonnes chacune commandées au Canada, vinrent accroître le nombre déjà existant de navires de bois, dont le total atteignit alors 274.000 tonnes.

Les acquisitions en acier se composent de 5 vapeurs type Leparmentier d'un tonnage total de 21.000 tonnes et quelques chalands.

Tous ces vaisseaux achetés ou commandés en Amérique ont la caractéristique d'être d'une qualité au-dessous de médiocre, même indépendamment du fait que la majorité sont en bois. Ils sont d'un rendement minime en regard d'une consommation très dispendieuse de combustible et leur coût d'entretien est très élevé ; la France devra certainement en faire abstraction pour la reconstitution de sa flotte ; d'une certaine utilité pendant la guerre ils n'en sont plus d'aucune aujourd'hui.

L'appel au gouvernement japonais eut comme résultat que le Japon vendit à la France plusieurs navires en acier de 17.200 tonnes de jauge et d'une qualité supérieure aux Américains.

* * *

Pendant la guerre le rôle de l'Etat ne pouvait pas se borner à la construction, soit en France, soit à l'étranger, de navires, qui d'ailleurs ont servi à combler les vides causés par les ennemis dans son tonnage, plutôt qu'à l'accroître ; pour répondre à l'augmentation du trafic, il fallait surtout faire de nombreux travaux dans les ports. Il fallait les agrandir, les outiller de manière à pouvoir réceptionner, décharger, transporter par terre et évacuer tout l'objet de ce trafic. Ces travaux ont été effectués dans la mesure du possible grâce à l'intérêt qu'ont prêté à cette question le sous-secrétariat des Transports, les Chambres de commerce et l'initiative privée.

En 1917, 300 engins nouveaux étaient employés et 100 étaient en construction. Le port de Rouen, qui pendant la guerre a joué le premier rôle parmi les ports de France, a vu son outillage s'accroître de 40 0/0. De plus on a travaillé à l'approfondissement des ports dont beaucoup ne pouvaient pas recevoir de très gros bâtiments ; on a multiplié les postes de déchargements. Des quais ont été construits au Havre, à Dunkerque où leur longueur a atteint 1.300 mètres, à Rouen 600 mètres, à Bordeaux 500 mètres et dans presque tous les autres des travaux semblables ont été exécutés, car dans tous le besoin s'en faisait sentir.

Pour satisfaire aux plus pressantes nécessités publiques, on a remplacé la liberté absolue d'avant-guerre par l'établissement d'une surveillance exercée par un délégué de l'Etat dans le déchargement des navires. Les arrêtés du 30 janvier et du 25 avril 1915 instituèrent une Commission des ports maritimes, organe central, et dans chaque port une Commission de port qui avait pour mission de veiller à leur utilisation la plus expéditive pour toutes les opérations ayant trait aux besoins militaires.

Ces Commissions furent remplacées, par arrêté du 31 décembre 1916, par des chefs d'exploitation qui dépendaient du sous-secrétariat d'Etat des Transports. Ces chefs d'exploitation avaient des pouvoirs souverains pour l'expédition des marchandises vers l'intérieur et pour activer les opérations des navires.

On améliora le régime des entrepôts en le rendant plus approprié aux circonstances exceptionnelles de guerre. Des services de camions automobiles furent organisés, des gares et des lignes de garages construites à proximité des ports, à Calais, à Dunkerque, à Rouen, à Bordeaux.

Toutefois cette activité de ruche dans les ports n'a pas pu combler toutes les lacunes d'outillage dans les ports. Certains sont restés malgré tout en deçà de leur capacité réceptive qui a dépassé les moyens d'évacuation et durant

toute l'époque de la guerre des dépôts immenses ont encombré les quais. Les places publiques et les hangars de fortune construits à la hâte avaient de la peine à recueillir et à abriter les monceaux de marchandises et les articles de ravitaillement que le nombre extraordinaire de bateaux déchargeaient.

Il est à remarquer que dans l'accomplissement de ces travaux les Anglais et les Américains ont prêté un concours appréciable grâce à la main-d'œuvre qu'ils ont fournie et dont ne disposait point la France dans la diversité des tâches. A celle ci par exemple elle n'aurait pu suffire qu'en en sacrifiant d'autres.

CHAPITRE II

Restrictions imposées à l'entreprise privée 1915-1918

Les services d'une flotte, le besoin sans cesse grandissant d'en avoir ou d'en maintenir une, une offre restreinte, conséquence d'une pénurie trop réelle de moyens de transports, en regard d'une demande énorme, entraînèrent une élévation considérable du taux des frets. Nous avons donné plus haut (1) les chiffres des dépenses faites par la France pour la location de navires alliés.

Ces phénomènes ont pu être remarqués partout pendant la guerre, chez les belligérants comme aussi bien chez les neutres, mais c'est surtout chez ceux-ci que les armateurs et les compagnies de navigation ont réalisé des bénéfices formidables, car les réquisitions ne les ont pas touchés comme ça a été le cas dans les pays qui faisaient la guerre et leur gain est demeuré entier. Il y a eu des compagnies qui ont versé jusqu'à 75 0/0 de dividendes à leurs actionnaires.

Cette élévation du taux des frets tient à plusieurs raisons ; en France comme partout ailleurs ces causes sont, sans tenir compte des primes d'assurances plus élevées dans les pays en guerre, les suivantes : d'une part diminution du tonnage dû aux pertes infligées par la flotte sous-marine ennemie ; ainsi la demande seule eut suffi,

1. V. *supra*, p. 14 et 15.

car l'offre étant restreinte les armateurs pouvaient en toute facilité tenir leur prix ; d'autre part augmentation des versements aux sociétés d'assurances en raison des risques auxquels chaque navire était exposé à cause des mines et des croisières des sous-marins ennemis, qui sur une zone très étendue épiaient leur proie et multipliaient les dangers de la navigation. A cela des considérations d'une importance moindre doivent s'ajouter, et notamment : les salaires plus élevés aux hommes d'équipages et aux ouvriers à cause de la rareté de la main-d'œuvre ; la hausse du prix du charbon, des huiles, des graisses, etc... c'étaient du moins les raisons qui servaient de prétexte aux armateurs pour justifier leurs prétentions. Partout à ce moment, pour déjouer ces pratiques, on appliqua une taxe sur les bénéfices de guerre, qui devait absorber les gains exagérés que les armateurs réalisaient, et, quand ils voulurent la compenser par une surélévation, l'Etat procéda à la réquisition des navires qui lui étaient nécessaires.

C'est dans ces circonstances que l'Etat français a été amené à s'ingérer dans l'entreprise maritime, au début, pour mettre bon ordre à un état de choses qui le mettait lui-même à la merci des prétentions trop facilement changeantes des armateurs. C'est ce moment qu'il choisit pour commencer à imposer des restrictions à la liberté de la navigation afin de suffire aux besoins primordiaux de la guerre et il dépossède les entreprises particulières d'une partie de leurs vaisseaux. Nous avons vu dans quelle proportion ces besoins se sont accrus, l'Etat ne pouvait mieux y suffire qu'en étant à même de disposer à chaque instant de navires lui appartenant et toujours sous sa main.

Ce sont donc des raisons de rapidité et d'opportunité qui justifiaient suffisamment cette attitude. Une raison d'économie devait en outre l'engager à suivre cette voie. Les pratiques véreuses des armateurs devaient à tout prix être évitées. L'Etat pouvait se demander pourquoi ces entrepreneurs s'enrichissaient à ses dépens en modifiant le

prix du fret suivant leur guise et des considérations qu'il n'était pas toujours à même de contrôler, il peut réaliser une forte économie en payant aux propriétaires une indemnité calculée sur un prix maxima que lui-même avait fixé.

Les réquisitions eurent lieu dès le début de la guerre mais dans une mesure restreinte pour aller en s'aggravant à mesure que se prolongeaient les hostilités. On ne peut pas en faire l'évaluation d'une manière précise, car beaucoup de bateaux après l'accomplissement du service d'Etat étaient rendus à leur propriétaire et n'ont jamais figuré dans les tableaux résumant ces opérations. D'autre part les ministres de la Défense nationale se sont opposés, par mesure de discrétion politique, à la publication de ces chiffres. Toutefois on connaît un état donné par M. Bouisson qui comprend les précisions suivantes pour le 1^{er} février 1915 : Des acomptes ont été versés par la marine pour 13 navires réquisitionnés et 107 embarcations. A une date légèrement postérieure a paru un autre état beaucoup plus détaillé avec le montant de toutes les réquisitions qui ont frappé chaque compagnie de navigation prise à part. Malheureusement ce travail ne se réfère qu'à la flotte du port de Marseille. D'après cet état les réquisitions ont porté sur 18 0/0 de la jauge brute et 30 0/0 de la jauge nette des navires de ce port. En octobre-novembre de la même année une statistique générale, comprenant l'ensemble de tout le tonnage français, donne la proportion de un cinquième (1).

Ces mesures ont fait l'objet de vives récriminations de la part des armateurs. Ils invoquaient l'inégalité des charges telles que l'Etat les répartissait et l'accusaient de favoriser certaines compagnies et de surcharger les autres. En dehors de cela ils ont fait valoir leurs prétentions concernant les indemnités que l'Etat n'allouait pas,

1. *Journal des économistes*, avril 1916.

disaient-ils, à un taux suffisant. Nous examinerons rapidement les tractations qui eurent lieu à ce sujet entre l'Etat représenté par le sous-secrétaire d'Etat de la marine marchande et les armateurs.

Les réquisitions ont eu comme point de départ la loi du 3 juillet 1877. Cette loi prescrit que l'évaluation des indemnités fera l'objet de débats dans le sein de commissions compétentes dont l'appréciation viendra ensuite en discussion devant une seconde instance qui est l'autorité militaire. C'est cette dernière qui doit fixer définitivement l'évaluation. Ceci est prévu au cas où c'est l'Etat qui effectue lui-même la prise de possession pour un usage militaire. Quand ce n'est pas lui qui réalise complètement la prise de possession et ne la rend pas effective, c'est-à-dire quand ce n'est pas lui-même qui pourvoit à la gérance, à l'entretien du navire et de son personnel et que ces charges lui échappant retombent aux soins de l'armateur, alors l'indemnité à allouer à celui-ci doit être fixée par un accord des parties.

L'interprétation de la loi de 1877 et son application donnèrent lieu, de la part de l'Etat, à certains abus parmi lesquels les réquisitions sans ordre écrit et le non paiement d'indemnités exigibles ne furent pas les moindres. Le secrétariat de la marine marchande décida de ne pas tenir compte des prescriptions de la loi qui prévoyaient le recours aux commissions compétentes pour l'évaluation des indemnités et les fixa suivant sa propre guise et d'une façon plus ou moins arbitraire. On adopta comme critérium l'âge du navire et les bénéfices qu'il rapportait à son propriétaire pendant la paix, mais on cessa de tenir compte, en vue d'arriver à une évaluation équitable, de la privation de jouissance et de la valeur d'utilisation du navire (1).

Les armateurs se soulevèrent contre la désinvolture avec laquelle l'Etat les traitait et sa façon cavalière de

1. Pour plus de détails v. Collin, *op. cit.*, p. 13

leur supprimer toute possibilité de gain, et différents tribunaux civils furent saisis de la question. Ils se prononcèrent en faveur des particuliers. Finalement le Conseil d'Etat lui-même, le 11 janvier 1916, admit le principe de l'indemnité correspondante à la privation de jouissance et la prise en considération de la valeur d'utilisation du navire. Toutefois il ne faut pas se figurer que par l'intervention du Conseil d'Etat cette question ait été tranchée ; les tiraillements entre l'Etat et les armateurs continuèrent, et à l'heure actuelle, nombreuses sont les contestations à ce sujet (1).

La parcimonie de l'Etat à allouer des indemnités suffisantes en même temps que l'application des autres mesures vexatoires à l'égard de l'entreprise maritime ont été d'une mauvaise politique, car en définitive les pouvoirs publics n'ont pas tenu compte de considérations d'un caractère peut-être moins pratique, sur le moment, mais qui pouvaient dans l'avenir entraîner des conséquences plus utiles pour la situation générale de l'armement maritime. Si l'Etat s'était rendu compte qu'en ménageant les possibilités qu'avaient les armateurs, par une fixation équitable du taux des frets, de réaliser des bénéfices assez sensibles, ceux-ci auraient pourvu au manque de navire et la marine marchande française n'aurait peut-être jamais atteint la situation précaire qu'elle a traversée. Mais l'Etat a mis trop longtemps à s'apercevoir du danger qu'elle courait et nous avons déjà vu que ce n'est pas la première fois que sa politique n'a pas été dénuée de maladresse. Il est vrai que les armateurs n'auraient pas longtemps pu poursuivre l'accroissement de leur tonnage à cause de la prohibition, édictée à l'étranger, de l'exportation des navires, cependant on était encore en 1915 quand ces choses se produisirent,

1. Il conviendrait comme le dit M. Moriaud que l'Etat accorda des indemnités suffisantes pour que la reprise de l'activité des armateurs n'ait pas à souffrir de trop nombreuses entraves.

et l'interdiction du transfert de pavillon n'a été appliquée par tous les Etats que fin 1917.

* * *

Les réquisitions partielles n'ont pas été au début et avant la mainmise complète de l'Etat sur la flotte marchande nationale les seules mesures d'immixtion dans l'entreprise de l'armement maritime.

Un décret, à la date du 8 avril 1916, imposa l'obligation à tout navire français de plus de 500 tonnes d'être muni d'une autorisation de départ donnée par le sous-secrétaire d'Etat de la marine marchande et cette mesure fut étendue en même temps aussi à tous les navires appartenant à des Etats étrangers et qui étaient d'un déplacement supérieur à 1.000 tonnes. Le 17 juillet 1917 un autre décret parut portant que les navires français de plus de 100 tonnes seraient soumis à l'obligation de se munir pour chaque voyage qu'ils entreprendraient d'une licence leur fixant l'itinéraire et les catégories de marchandises à transporter; un droit de réquisition était donné au sous-secrétaire d'Etat de la marine quand il estimait insuffisante l'utilisation du navire. Le décret du 29 septembre 1917 vint aggraver cette immixtion de l'Etat et élargit le domaine des licences en l'appliquant aux navires alliés ou neutres pour le trafic avec la France et ses colonies. Le sous-secrétaire d'Etat reçut en outre un nouveau droit, notamment, celui d'imposer les taux de fret qu'il jugeait convenables.

Le 7 janvier 1918, M. de Monzie, alors sous-secrétaire d'Etat de la marine marchande, créa pour faire fonctionner ce contrôle un Comité exécutif du fret composé de neuf membres sous la présidence du sous-secrétaire d'Etat. Ce comité se composait d'armateurs et de fonctionnaires du département qui se réunissaient périodiquement pour examiner les demandes de licence, fixer l'itinéraire

et le taux du fret. Le même arrêté créait en outre une conférence d'exploitation dont faisaient partie les chefs de service du sous-secrétariat d'Etat et les représentants des différents départements importateurs sous la présidence du directeur des transports maritimes. Cette Conférence devait régler les affaires qui ensuite passaient par les mains du Comité exécutif.

* * *

Par conséquent au début de l'année 1918 l'Etat pouvait disposer de toute la marine du pays en l'employant comme il voulait et l'utiliser suivant ses besoins tout en ne perdant pas complètement contact avec les armateurs qui gardaient la gestion de leurs navires. L'Etat, par les mesures dont nous avons parlé plus haut, exerçait un contrôle très rigoureux sur l'armement et pouvait éviter tout emploi des moyens de transports maritimes qui aurait pu ne pas lui convenir. C'est dans ces limites qu'on a procédé dans tous les Etats qui étaient en guerre. On a fixé une certaine emprise que l'Etat pouvait exercer sur l'armement, afin de pourvoir à tout moment aux nécessités de guerre, et on s'en est tenu là. Le gouvernement français ne s'est pas montré satisfait de ces mesures, elles n'ont constitué que les prémices du monopole d'entreprise que l'Etat s'est arrogé par le décret du 15 février 1918.

CHAPITRE III

Substitution de l'Etat à l'entreprise privée

Le 15 février 1918 fut signé le décret procédant à la réquisition générale de la flotte, décret publié dans le *Journal officiel* du 16 février. En voici le texte :

Art. 1^{er}. — A partir du 10 mars 1918 il sera procédé à la réquisition de tous les bâtiments de mer de nationalité française habituellement affectés au transport des personnes et des marchandises.

Art. 2. — Les réquisitions résultant de l'article 1^{er} seront effectuées par les soins du commissaire aux transports maritimes et à la marine marchande ou des autorités qu'il délèguera à cet effet, en France, aux colonies, dans les pays de protectorat et à l'étranger. La notification est faite pour chaque navire : 1° aux armateurs et propriétaires ou à leurs représentants s'il y a lieu ; 2° aux capitaine, maître ou patron. Les notifications sont faites par écrit.

Art. 3. — La notification fait mention s'il y a lieu de la réquisition des personnels, des états majeurs et des équipages. Dans ce cas il est immédiatement procédé par les soins du capitaine, ou à son défaut, par ceux de l'autorité requérante aux notifications individuelles concernant son personnel.

Art. 4. — Les formes et modalités de la réquisition, les conditions de gestion de chaque navire réquisitionné, les conditions de règlement et de la liquidation des indemnités sont déterminés par des conventions qui seront

conclues entre l'Etat représenté par le commissaire aux transports maritimes et à la marine marchande et les armateurs et propriétaires des navires et porteront référence à une charte-partie type établie par le commissaire aux transports maritimes et à la marine marchande. A défaut de conventions amiables les règles prévues par le titre III du décret du 2 août 1877 modifié par le décret du 31 juillet 1914 pour les réquisitions de l'autorité maritime seront applicables ; toutefois les différentes attributions dévolues en cette matière au ministre de la Marine seront exercées par le commissaire aux transports maritimes et à la marine marchande.

Art. 5. — Dans tous les cas où il y aura lieu de faire porter la réquisition sur les services établis à terre pour l'exploitation des navires visés à l'article 1^{er} du présent décret et sur les personnels attachés à ces services, les règles prévues par le titre XII du décret du 2 août 1877 modifié par le décret du 2 août 1914, pour la réquisition des établissements industriels, seront applicables à défaut de conventions amiables ; toutefois les différentes attributions dévolues en cette matière au ministre de la Guerre seront exercées par le commissaire aux transports maritimes et à la marine marchande.

Art. 6. — Le ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes, des transports maritimes et de la marine marchande est chargé de l'exécution du présent projet.

Quelles sont les caractéristiques qui se dégagent de la lecture de ce décret ?

En premier lieu sont prévues la fixation des modalités, des formes de la réquisition, les conditions du règlement et de la liquidation des indemnités, celles de gestion de chaque navire réquisitionné, toutes conventions qui seront conclues à l'aide d'une charte-partie type établie par le commissaire aux transports maritimes.

En second lieu est imposée aux armateurs l'alternative

d'accepter les conditions fixées par ce décret, ou de se soumettre à celles du décret de 1877.

* * *

C'est à l'instigation de M. Bouisson, commissaire aux transports maritimes et à la marine marchande, que ce décret fut voté. Il voulait par ce moyen mettre fin à l'inégalité qui régnait entre les armateurs, dont les uns avaient été dépourvus de presque tous leurs navires et nouaient avec peine les deux bouts, pendant que d'autres, frappés dans une mesure restreinte par la réquisition partielle, réalisaient de gros bénéfices. Car malgré toutes les mesures restrictives qui les avaient atteints jusqu'alors, la taxe de 800,0 sur les bénéfices de guerre et la parcimonie de l'Etat à leur allouer des indemnités plus grandes, ils n'avaient pas cessé de réaliser des gains importants.

Un second motif, un autre mobile de la réquisition générale était la poursuite de l'abaissement des frets et l'économie qui pouvait en résulter pour l'Etat, qui ne payait désormais que les indemnités correspondantes à un taux fixé par lui et qui bien entendu devait plus ou moins recevoir l'approbation des armateurs (1).

M. Bouisson, pour rendre son projet plus acceptable, déclara que l'Etat se ferait un devoir de remplacer chaque navire perdu par un autre neuf à remettre au propriétaire sinistré aussitôt que l'Etat serait à même de le faire et que dans aucun cas ce délai de libération ne devrait dépasser les trois ans qui suivront la fin de la guerre.

Cette déclaration exprimait le souci, l'idée même de la réquisition de satisfaire, avant tout, les besoins les plus importants de l'Etat, mais aussi celui de faciliter la

1. Toutefois il n'est pas prouvé que l'Etat ait pu réaliser des économies appréciables par ce procédé, car à cause de l'insuffisance des moyens de transport nationaux il fut continuellement obligé de recourir à l'affrètement de navires étrangers.

renaissance de la flotte après la guerre. Nous allons voir ce qu'il advint de cette belle promesse.

Après le vote de ce décret le commissariat des transports et de la marine marchande procéda immédiatement à l'élaboration du projet de charte-partie type tel qu'il était prévu et dès sa rédaction l'envoya au Comité central des armateurs pour que celui-ci put l'examiner et présenter ses observations. Seulement, comme ce projet de charte-partie type n'envisageait pas la question du remplacement du navire perdu comme une obligation de la part de l'Etat, ainsi que l'avait dit M. Bouisson, mais simplement comme une faculté pour celui-ci de se libérer de sa dette, c'est-à-dire de pouvoir se considérer comme déchargé vis-à-vis de l'armateur en lui payant simplement une indemnité équivalente à une valeur appréciée par lui, ce projet, disons-nous, ne fut pas accepté par le Comité des armateurs et ce comité le renvoya au commissariat de la marine marchande avec, sauf cette remarque, toutes observations utiles à la sauvegarde du mieux de ses intérêts.

Le commissariat de la marine marchande se remit à l'ouvrage et fit un nouveau projet de charte-partie type dans lequel toutefois il n'était pas tenu suffisamment compte des observations faites par le Comité des armateurs et où notamment la question du remplacement du navire perdu n'était pas autrement résolue que dans la première rédaction. Ce projet revint une seconde fois au commissariat qui pour le coup passa outre à toutes les nouvelles observations, et le 16 mars 1918, était publié au *Journal officiel* la charte-partie type du 15 mars, suivant laquelle la réquisition générale de la flotte devait être exécutée. En même temps parut aussi le contrat type de gérance fixant les conditions de l'administration des navires enlevés à leurs propriétaires.

La charte-partie type permettait au gouvernement la résiliation du contrat à n'importe quel moment et à la simple condition de donner un préavis d'un mois au moins. L'Etat prend livraison du navire à son retour du dernier voyage accompli pour le compte de l'armateur. A ce moment un inventaire et un examen du navire aura lieu par un délégué du gouvernement et un de l'armateur. Certaines obligations sont imposées à l'armateur qui devra maintenir le navire dans sa coque, dans sa machine, dans son armement en bon état de fonctionnement. C'est lui qui fournira et payera les provisions et gages des capitaines, des officiers et de tous les hommes de l'équipage. Toutes les autres charges reviennent à l'Etat, notamment : le combustible, les frais de port, les pilotages, les taxes de consulat, les dépenses de chargement et de déchargement des cargaisons, la location des docks, des hangars et des magasins de quai. Il se charge aussi des risques de guerre ; quant aux risques maritimes il se substitue à l'armateur vis-à-vis des compagnies d'assurance.

La question des indemnités allouées aux armateurs en contre-partie de la réquisition est réglée de la façon suivante. Ils reçoivent : L'intérêt de 6 0/0 par an de la valeur initiale non amortie du navire (1). En cas d'amortissement complet l'intérêt sera toujours de 6 0/0 calculé non plus sur la valeur initiale mais sur une valeur prévue par le barème annexé à cette charte-partie type et qui varie suivant le navire ; de 64 à 100 francs par tonnes de portée en lourd pour les vapeurs de charge, et de 150 à 200 fr. par tonne de jauge brute pour les vapeurs mixtes et les paquebots. C'est l'Etat qui prend à sa charge l'amortisse-

1. La valeur initiale c'est le prix payé par le propriétaire frappé par la réquisition. Quand il s'agissait de navires achetés pendant la guerre à des Français on tenait compte de l'époque à laquelle la francisation avait eu lieu. Si elle était antérieure à la guerre, on considérait comme valeur initiale le dernier prix d'achat payé à cette époque ; si elle était postérieure le prix d'achat du premier propriétaire français.

ment de la valeur initiale du navire si elle n'est pas complètement amortie et jusqu'à amortissement complet. Le taux est fixé à 30/0 l'an quelque fut celui payé par l'armateur pour la partie non amortie avant la guerre ; pour les amortissements à décompter du commencement de la guerre, le taux sera fixé par l'armateur et ne pourra être inférieur à 50/0 ni supérieur à 300/0. Aucun amortissement n'est compté pour les navires ayant fait l'objet de réquisitions antérieures et cela pour toute la durée de ces réquisitions.

Les armateurs reçoivent encore ; une indemnité pour frais généraux calculée forfaitairement à raison de 10 fr. par tonne de jauge brute et de 12 francs par cheval de puissance et par an. Cette indemnité est portée à 12 francs par tonne de jauge brute pour les navires des armateurs effectuant le cabotage national, en excluant toutefois la navigation entre la France, l'Algérie et la Tunisie. Il leur est encore payé une indemnité de 60/0 pour le fonds de roulement fixé forfaitairement à 40/0 de la valeur initiale du navire ; elle leur sera payée tant que durera le contrat si le navire n'est pas perdu et jusqu'à complet amortissement au cas contraire. Pour la compensation des dépenses d'équipages, de l'approvisionnement des machines, de l'entretien, des réparations et des immobilisations, l'Etat prévoit un prix forfaitaire calculé d'après un barème annexé à la charte-partie et qui sera révisé tous les six mois.

Toutes ces indemnités que nous avons passées en revue devront être payées mensuellement et à terme échu.

* * *

Passons maintenant à l'examen du contrat type de gérance.

En vertu de ce contrat la gérance du navire était con-

servée par l'armateur dépossédé qui avait accepté la réquisition dans les conditions prévues par le nouveau décret. L'armateur prend à sa charge l'exploitation du navire et se conduit comme si le navire lui appartenait, comme si lui-même travaillait pour son compte propre et non pour celui de l'Etat. Il doit déployer tout son zèle et prêter le plus grand intérêt à ce que l'entreprise de l'Etat n'ait pas à souffrir. Pour le couvrir des frais d'exploitation, il est prévu une indemnité de gérance dont le montant est de 1 franc par mois pour chaque tonneau de jauge brute de la flotte qu'il gère. L'armateur gérant reçoit encore une prime calculée en prenant comme base le tonnage transporté et la durée de navigation. Cette prime qui est de 5 centimes par tonne et par jour est allouée aussi à l'équipage.

Le 16 avril 1918 parut au *Journal officiel* un nouveau contrat type de gérance se référant aux navires alliés ou neutres affrétés par l'Etat français, aux navires achetés, construits par lui ou pour son propre compte et à ceux qui avaient été capturés. L'Etat, redoutant son incompetence en ces matières et afin d'éviter les conséquences fâcheuses d'une exploitation pour laquelle il manquait d'aptitudes, chargeait les armateurs de la gérance de ces navires. En vertu de ce contrat le gérant recevait 50 centimes par tonne de jauge brute et par mois et en outre une prime semblable à celle fixée pour la gérance des navires réquisitionnés.

Enfin un troisième contrat de gestion, concernant les navires de la flotte charbonnière réquisitionnés, parut le 13 mai 1918.

* * *

Examinons un peu l'idée du nouveau système que le gouvernement venait d'inaugurer.

Nous remarquons tout d'abord que toute la flotte d'Etat, indépendamment de son origine, devait être gérée

par les armateurs. Ce principe était le plus convenable car ceux-ci étaient plus aptes que n'importe quel organe de l'Etat, grâce à l'entendement commercial, qui d'ailleurs ne leur eut pas fait défaut dans une entreprise d'un objet différent, et grâce à leur routine même, à exploiter avantageusement les navires qui leurs étaient confiés. Mais il faut bien reconnaître que l'Etat n'a pas respecté ce principe que lui-même avait posé : quand il eut à sa disposition toute cette flotte et commencé à prendre un peu connaissance des rouages de l'entreprise, il fit table rase de ses bonnes intentions et la gérance a échappé dans presque tous les cas aux armateurs. C'est l'administration qui a tout voulu diriger, tout commander et mal lui en a pris comme nous allons le voir plus loin quand nous examinerons les résultats de l'exploitation de la flotte d'Etat.

En voulant rendre effective la réquisition de la flotte M. Bouisson s'est appuyé sur l'exemple de l'Angleterre ; cependant il n'y a pas de comparaison possible entre ce qui a été fait en ce pays et la façon dont on a procédé en France. En Angleterre l'Etat a réquisitionné les navires qui lui étaient indispensables pour les services militaires, en établissant un roulement parmi les navires des différentes compagnies de navigation ; dans l'espèce seulement 40 0/0 des navires furent réquisitionnés, un certain nombre est resté libre et soumis seulement à l'obligation d'une licence ; quant au reste on a simplement réquisitionné les bénéfices, en les frappant d'une forte taxe de guerre. En présence de cette attitude de l'Etat, et pour parer au coup, les armateurs ont automatiquement élevé le taux des frets : l'Etat décréta alors la réquisition générale, ce qui ne veut pas dire qu'il y ait eu identité de la politique anglaise et de celle du gouvernement français. L'intention de l'Angleterre n'a pas été de faire de l'étatisme, elle a simplement voulu s'emparer des bénéfices des armateurs.

Avec le système tel qu'il a été organisé en Angleterre et aux Etats Unis la gérance des navires reste aux mains des

armateurs. Ce sont eux qui ont la direction technique des opérations de la flotte et les ordres du gouvernement n'interviennent que pour obtenir, par le moyen de la réquisition, un rendement plus grand.

En France la réquisition a été inspirée par un sentiment de méfiance vis-à-vis des armateurs qui ont été considérés comme des profiteurs de guerre; les observations qu'ils ont tenté de faire, à maintes reprises, n'ont même pas été prises en considération, comme par exemple quand il s'est agi des indemnités à payer par l'Etat. Les armateurs voulaient que celles-ci leur fussent payées suivant le système appliqué en Angleterre où elles ont été déterminées d'après les types des bâtiments, leur vitesse, leur jauge brute et leur portée en lourd et où des distinctions ont été faites suivant que le navire possédait un outillage plus perfectionné ou ancien. L'Etat s'est substitué complètement, jusque dans les moindres détails de l'entreprise, malgré son incapacité commerciale, aux armateurs, qu'il a éliminés de la gérance. On aurait pu croire qu'elle leur resterait, la charte-partie type et les différents contrats de gérance le disaient formellement, mais il n'en a rien été; les armateurs n'ont été en fait que des agents d'exécution sans aucune initiative dans l'exploitation de la flotte et ils devaient suivre strictement les ordres donnés par le Commissariat aux transports maritimes et le Comité exécutif des transports. Celui-ci, nous l'avons vu, se composait en partie d'armateurs et avait été institué pour surveiller l'utilisation du tonnage général; mais son rôle a été loin d'être effectif.

• • •

Une fois la réquisition accomplie et l'Etat prenant à sa charge l'augmentation de la flotte marchande, il fallait doter de ressources financières cette vaste entreprise.

Nous avons parlé plus haut d'un projet de loi (1) déposé

1. V. *Supra*.

le 4 décembre 1917 qui créait un compte spécial des transports maritimes comprenant les opérations financières provoquées par l'intervention de l'Etat, encore restreinte, dans l'utilisation des navires de commerce. Ce projet de loi prévoyait un crédit de 320 millions pour le compte spécial intitulé: Transports maritimes, achat de navires, construction de navires, et cette somme se décomposait de la façon suivante :

Section A (Transports maritimes).....	240 millions
Section B (Achats de navires).....	30 —
Section C (Construction de navires)....	50 —

Dans l'exposé des motifs de ce projet on trouve le fonctionnement de ce crédit réglé de la façon suivante ;

En ce qui concerne la section A (Transports maritimes) :

« Ce compte spécial serait débité des dépenses d'exploitation payées par le Trésor ; il s'en couvrirait en poursuivant auprès des services publics le remboursement du coût des transports effectués pour leur compte. Il serait doté d'un fonds de roulement permettant au service des transports maritimes d'attendre les remboursements qui lui seraient dus, ce fonds de roulement devant se trouver intact en fin d'opération. »

Pour la section B (Achat de navires) le texte donnait les indications suivantes :

« C'est pour répondre à des nécessités de l'heure qu'il convient de mettre à la disposition du gouvernement les moyens de procéder à des achats de navires, étant entendu que les unités ainsi acquises seront rétrocédées au prix de revient et dans le plus court délai à des entreprises privées. Comme il s'agit en réalité d'opérations d'ordre qui ne doivent pas rester définitivement à la charge de l'Etat, nous proposons d'en imputer le coût à une section particulière du même compte spécial, qui a cet effet serait dotée d'un fonds de roulement pouvant être fixé à 30 millions. »

Quant à la section C (Constructions de navires) le projet dit :

« Un fonds de roulement spécial serait nécessaire pour permettre de faire aux constructeurs les avances dont ils ont besoin, selon le degré d'achèvement de leurs travaux jusqu'au moment où les navires commandés par l'Etat seront rétrocédés aux armateurs. Pour faire face aux dépenses temporaires une somme de 50 millions semble indispensable. »

C'est au moment où ce projet était en discussion que la réquisition générale de la flotte intervint. Le gouvernement, en présence d'une situation nouvelle, se prononça pour des modifications, car l'ancien projet, étant fait pour une exploitation temporaire de la flotte, ne correspondait plus à ce nouveau régime. Il maintenait la section transports maritimes telle quelle mais voulait voir changer les deux autres ; il préférait même qu'elles n'en composassent qu'une seule. En même temps il demandait l'augmentation du crédit, de 320 à 740 millions. La commission du budget adopta la demande du gouvernement ; toutefois le nouveau compte avait toujours trois rubriques parce qu'on y avait fait entrer une section, affrètements des navires procurés par le Brésil, avec un crédit de 110 millions. Le nouveau compte se présentait par conséquent avec un total de 850 millions.

Ce projet fut voté à la Chambre, mais devant le Sénat il reçut de nouvelles modifications, en ce sens, que fut réduit de trois à deux le nombre des sections, le compte devant finalement se présenter ainsi :

Section A (Fonds de roulement).....	350 millions
Section B (Dotation).....	500 —
Total.....	<u>850 millions</u>

C'est seulement après que ces divers changements lui eurent été apportés que ce projet devint la loi du 25 mars 1918.

Le fonctionnement de ce compte spécial fut l'objet du décret du 20 avril 1918 dont la teneur est la suivante :

Section A. — A la section A seront portées toutes les opérations financières nécessitées par l'exploitation des navires appartenant à l'Etat ou mis à sa disposition et administrés par le commissariat aux transports maritimes.

Cette section sera débitée :

1° Des dépenses de toute nature faites pour assurer l'exploitation de la flotte commerciale de l'Etat ; 2° des primes d'assurances sur corps de cette flotte contre les risques de guerre et s'il y a lieu contre les risques ordinaires de mer ; 3° des frais, nécessités par l'entretien et la réparation de la flotte en exploitation y compris toute constitution d'approvisionnements de matériel et tous frais d'installation et d'aménagements ; 4° des virements au crédit de la section B des sommes destinées à assurer l'amortissement des dépenses d'achat ou de construction de navires, conformément aux dispositions de l'article 10 ci-après ; 5° des dépenses diverses et accidentelles.

Cette section sera créditée :

1° De la somme de 240 millions allouée par l'article 2 de la loi du 25 mars 1918 au fonds de roulement des transports maritimes ; 2° de la somme de 110 millions de francs allouée par la même loi pour l'affrètement des navires procurés par le Brésil ; 3° des sommes versées en paiement des transports effectués par la flotte commerciale de l'Etat, par les particuliers, gouvernements étrangers et services publics ; 4° des sommes versées par les assureurs des risques ordinaires de mer et des risques de guerre en couverture des sinistres autres que les pertes totales ; 5° des remboursements effectués par les cessionnaires de matières ou de matériel au titre de la section A ; 6° des primes, subventions, compensations ou allocations de toute nature, dues antérieurement aux armateurs, soit par l'Etat, soit par toute autre collectivité, d'après la législation ou les contrats antérieurs au régime de la réquisition.

Section B. — Au débit de la section B seront inscrits :

1° Les achats de navires : prix principal, impôts et frais accessoires, réparations, aménagements, matériel complémentaire d'armement, essais, conduite et généralement toutes les dépenses nécessitées par la mise en état du navire acheté ; 2° la construction des navires, y compris tous frais d'aménagement préalables et toutes constitution d'approvisionnement de matières et de matériel ; 3° les paiements effectués pour navires perdus et non remplacés.

A son crédit :

1 Les sommes provenant des dotations budgétaires pour achats et constructions de navires ; 2° les sommes provenant par virement du débit de la section A (amortissement) ; 3° les sommes versées par les assurances des risques ordinaires de mer et des risques de guerre, en couverture des sinistres ayant entraîné la perte totale des navires appartenant à l'Etat ou que celui-ci à la charge de remplacer ; 4° les remboursements effectués par les cessionnaires de matières ou de matériel provenant des approvisionnements constitués par le Service des Transports Maritimes au titre de la section B ; 5° les recettes diverses ou accidentelles.

* * *

Telles furent les ressources financières dont le gouvernement dota la nouvelle entreprise.

La section B (constructions et achat de navires) grossit au cours de son fonctionnement ; de 500 millions, à l'origine, sa dotation monta à 750 millions en vertu de la loi du 31 décembre 1918 et à 850 millions le 18 février 1919.

La loi du 30 juin 1919 créa une troisième section C qui fut ajoutée aux deux premières. Dotée d'un fonds de roulement de 50 millions, elle devait permettre d'effectuer les

opérations financières nécessitées par une nouvelle catégorie de navires appartenant à l'Etat et notamment les navires allemands qui, en vertu du traité de paix, et avant la convention définitive de leur attribution, devaient être placés sous la gérance de la France. Cette nouvelle section fut intitulée : Navires ennemis gérés par la France.

Finalement si nous récapitulons les chiffres des différentes sections afin de nous rendre compte exactement des dotations qui leur furent attribuées, nous arrivons à cette conclusion :

Section A (Transports maritimes).....	350 millions
Section B (Achat et constructions).....	850 —
Section C (Navires ennemis gérés par la France).....	50 —
Total.....	<u>1.250 millions</u>

CHAPITRE IV

Constitution et composition de la flotte d'État

La flotte d'Etat ne se présente pas comme ayant une organisation unitaire, il n'y a pas une seule mais plusieurs organisations maritimes d'Etat.

Tous les navires existants en France sont sans doute à la disposition pleine et entière de l'Etat en vertu de la réquisition générale, toutefois en ce qui concerne leur gérance, leur administration, on peut distinguer plusieurs organismes et pour ainsi dire plusieurs flottes spéciales appartenant à différents départements ministériels. A quoi tient cet état de choses, et quelle en est l'explication ?

La centralisation des services de transport n'a été accomplie que par la loi décrétant la réquisition générale jusqu'à ce moment le gouvernement avait abandonné à chacun des départements ministériels intéressés le soin de rechercher du tonnage. C'est seulement à ce moment, et à la suite de la création, au ministère du Commerce, du Comité Exécutif des Transports Maritimes, que le ministre ayant sous ses ordres les services des transports maritimes, put centraliser toutes les demandes de transport et les exécuter suivant un plan d'ensemble. Quand est venue la réquisition générale, toutes ces flottes particulières, constituées par des réquisitions partielles ou grâce aux achats et commandes particulières des départements ministériels ont été incorporées au seul orga-

nisme d'Etat afin d'en composer une seule, la flotte d'Etat. Toutefois la gérance et une certaine indépendance d'action n'échappaient pas complètement aux services qui s'étaient constitués un tonnage propre. Ces services comprennent : le Sous-Secrétariat de la Marine marchande, le service du Ravitaillement, la direction du Bureau national des charbons, celui de la Marine militaire et celui des Essences et pétroles. Nous allons donc les passer tous en revue et examiner la méthode par eux employée pour se procurer le tonnage nécessaire ; nous verrons aussi leur fonctionnement.

* * *

Le Sous-Secrétariat de la marine marchande détenait tout d'abord une flotte qui se composait des navires réquisitionnés par l'Etat à l'effet d'avoir à sa disposition exclusive tous les moyens de transport par eau et pour que les navires puissent recevoir l'emploi le plus efficace pour les besoins de la guerre. Cependant ces moyens étaient insuffisants et l'Etat a fait tout ce qui était en son pouvoir pour les augmenter. Nous avons examiné plus haut les démarches accomplies par le gouvernement français pour l'acquisition de navires à l'étranger et leur résultat. Celles poursuivies en Angleterre ont été réduites à néant par l'intervention du Bill Prettyman interdisant le transfert de pavillon ; celles effectuées auprès du gouvernement japonais se réfèrent à un tonnage insignifiant et quant à celles entreprises aux Etats-Unis d'Amérique elles ont entraîné, comme nous l'avons vu, l'accroissement de la flotte en bois.

L'effort tenté en vue de construire en France a produit de très faibles résultats et cela pour des raisons déjà données, la désorganisation des chantiers de constructions maritimes, le concours de circonstances malheureuses, comme la défection des Russes et l'envahissement par l'ennemi de la région du Nord où se trouvaient des usines

spécialisées dans la fourniture du matériel pour la marine.

En résumé, la flotte achetée ou construite ou en cours de construction par les services de l'Etat se présente de la façon suivante :

46 schooners ayant une portée en lourd de...	133.000 tonnes
22 vapeurs en bois ayant une portée en lourd de	66.000 —
50 chalands automobiles en bois.....	75.000 —
Total.....	<u>274.000 tonnes</u>

Toutes ces unités sont en bois.

Le tonnage des navires en acier comporte les chiffres suivants :

Chalands en acier.....	21.000 tonnes
Chalands en ciment armé plus 24 remorqueurs de haute mer.....	56.700 —
Bâtiments de mer en acier achetés d'occasion.	44.400 —
Vapeurs charbonniers pour un total de.....	265.000 —
Cargos de types divers.....	31.500 —
Total.....	<u>418.600 tonnes</u>

Le total de la flotte acquise par l'Etat sur le compte B, institué comme nous l'avons vu pour les achats et constructions de navires, est de 692.600 tonnes de portée en lourd dont plus d'un tiers sont en bois.

Une enquête faite par la Commission de la Chambre de la Marine marchande a établi que la qualité de tous ces navires est très médiocre et leur prix très élevé ; toutefois il faut peut-être, pour être juste, faire la part des circonstances et des difficultés créées par les conditions pénibles qu'on traversait à cette époque, avant d'accuser le gouvernement et de lui reprocher cet achat.

Tous ces navires, nous le répétons, sont gérés par le sous-secrétariat de la marine marchande. A ce tonnage il faut ajouter une nouvelle catégorie, celle comprenant notamment les vapeurs acquis à la France en vertu du

traité de paix et de négociations particulières avec l'Angleterre comme nous allons le voir plus loin (1).

. * .

Le second organisme possédant une flotte spéciale, dans le sens indiqué plus haut, est le service du Ravitaillement. Elle se compose en premier lieu de 20 navires de la flotte de la Hudson's Bay d'une jauge totale de 107.000 tonnes. Cette flotte a été achetée pendant la guerre par la compagnie anglaise Hudson's Bay pour le compte de la France et avec la garantie financière du gouvernement français qui consistait en un fonds de réserve constitué par des versements mensuels. Elle se compose de deux catégories de navires : 1° ceux qui achetés sous pavillon neutre pouvaient, en vertu d'une spécification formelle de la part du gouvernement français au moment de leur acquisition par le ravitaillement, être transférés sous pavillon français à la fin des opérations de ce service. Cette première catégorie comporte 24.500 tonnes ; 2° les navires qui, achetés sous pavillon britannique, ne pouvaient pas passer sous un autre pavillon, en l'absence d'une promesse du gouvernement anglais à cet égard ; leur montant est de 82.777 tonnes. Cette différence dans le statut des vaisseaux de cette compagnie tient à ce qu'ils ont fait l'objet de plusieurs contrats dont chacun comportait des conditions différentes. Toutefois cette distinction est devenue, par la suite, purement et simplement platonique, car le bill Prettyman est intervenu en Angleterre postérieurement à l'acquisition de la flotte du ravitaillement. On sait que ce bill interdisait le transfert de pavillon de tous les navires anglais pendant toute la guerre et trois ans après la fin des hostilités, or la date de la fin des hostilités vient à peine d'être promulguée en août 1921.

1. V. *infra*, p. 49 et suiv.

Par conséquent, cette flotte bien qu'appartenant au ravitaillement ne navigue pas sous le pavillon français ; ses navires reçoivent les ordres de Paris par l'intermédiaire du bureau institué à cet effet à Londres. Etant considérés comme propriété de l'Etat français ils sont en permanence à la disposition du service du Ravitaillement et le gouvernement anglais ne peut en disposer pour ses propres besoins ; ils sont sous-affrétés sur le marché libre pour le compte de l'Etat français chaque fois que le ravitaillement de la France n'exige pas leur utilisation.

A part ces vingt navires, le Ravitaillement dispose encore d'un certain nombre qu'il a affrété en vertu de nombreux contrats conclus avec l'Angleterre, les Etats-Unis d'Amérique et les armateurs français.

La flotte de la Hudson's Bay Cy est à la disposition complète et exclusive de la France sans limite de durée à condition d'en laisser la gérance à cette compagnie au nom de laquelle en même temps elle navigue. La compagnie est remboursée de tous frais d'exploitation et reçoit bien entendu aussi une commission qui varie suivant les contrats conclus avec elle.

Le montant de son tonnage a atteint à un certain moment pendant la guerre 222.676 tonnes dont il ne reste plus que la moitié environ à l'heure actuelle par le fait qu'une partie ont été coulés par l'adversaire. Ce restant est actuellement en cours de désarmement en raison de la réduction des opérations du Ravitaillement ; celui-ci emploie pour les besoins qui lui restent encore à pourvoir des navires montés par des équipages de la flotte d'Etat ou des compagnies françaises de navigation.

*
* * *

Le Bureau national des charbons possède lui aussi une flotte qui entre dans la composition générale de la flotte

d'Etat. Ce bureau a été créé pendant la guerre pour répondre au besoin de centralisation de toutes les opérations concernant le charbon. Il n'avait pas une individualité propre et, par conséquent, pas un budget spécial, il fut attaché au service des chemins de fer de l'Etat duquel il dépendait et c'est celui-ci qui lui fournissait, en puisant dans son propre budget, les fonds dont il avait besoin.

La flotte du B. N. C. se compose : a) de la flotte en exploitation ; b) de la flotte en construction. La première comprend la flotte de l'Atlantique et la flottille de la Méditerranée. La flotte de l'Atlantique a été constituée par les soins de l'Administration des chemins de fer de l'Etat ; sa gérance appartient à la Société maritime nationale en vertu d'un contrat du 29 décembre 1916. La flottille de la Méditerranée doit son origine aux soins du Sous-Secrétariat d'Etat des Transports maritimes ; la gérance fut confiée toujours à la Société maritime nationale par un contrat du 14 décembre 1917. Cette flotte n'a pas été utilisée uniquement pour le transport des charbons, elle a été employée à différents transports, et, si elle a été rattachée au compte spécial des charbons, ceci a été fait en vue de simplifier les comptes. La seconde flotte, c'est-à-dire la flotte en construction, a été bâtie en vue de la reconstitution industrielle. Elle se compose de 16 cargos de 4.700 tonnes chacun et de 8 de 6.800 tonnes. Sa construction a été confiée en octobre-novembre 1919 à des sociétés de constructions françaises.

* * *

La flotte de la marine militaire. Elle s'est composée de dix-huit unités qui ont servi au ravitaillement en charbons des ports militaires et des escadres de navires de guerre. Ces vapeurs allaient à Rotterdam et à Cardiff chercher du charbon et au retour prenaient des frets commerciaux. Leur gérance appartenait à l'armateur qui était

responsable du navire et devait rendre les comptes ; c'est probablement grâce à ce fait que l'exploitation de ce tonnage a donné des résultats satisfaisants, car les frets encaissés ont couvert les dépenses ; ils ont en outre permis d'effectuer déjà des versements d'acomptes au profit du Trésor qui ont atteint 4.000.000 francs jusqu'à présent. Toutefois comme la marine militaire a fait elle aussi des commandes à l'étranger et notamment en Amérique, elle a dépensé de grosses sommes pour des navires qui ne lui ont rendu que des services d'une importance minime.

* * *

Un dernier organisme spécial détenant un tonnage, pour le compte de l'Etat est le Commissariat général aux essences et combustibles. La flotte s'est composée tantôt de navires simplement affrétés sur le marché libre suivant ses besoins et l'occasion tantôt de navires appartenant à l'organisme pétrolier en France. Par conséquent le commissariat n'a jamais possédé une flotte spéciale lui appartenant en propre, il a disposé simplement à plusieurs reprises de navires affrétés.

* * *

La flotte d'Etat outre l'ensemble des montants de navires réquisitionnés, commandés achetés à l'étranger, construits par l'Etat français, et tout le tonnage appartenant à des organismes dépendants directement de l'Etat, mais qui ne faisaient, comme nous l'avons remarqué, que simplement gérer leurs unités, comprend encore les navires ex-ennemis attribués à la France en vertu du traité de paix et en compensation des pertes maritimes qu'elle a subi pendant la guerre. Le montant de ce tonnage est de 500.000 tonnes environ dont 400.000 tonnes en navires ex-ennemis et 100.000 tonnes en navires allemands saisis

par le Brésil dans ses ports et cédés par ce pays à la France.

Toute la flotte de commerce allemande devait à l'exception des petits navires de cabotage, aux termes d'un accord du 16 janvier 1919, être remise aux gouvernements alliés. Elle devait, en attendant la distribution définitive qui devait être fixée par le traité de paix, et, à cause des circonstances temporaires que les Alliés ont bien voulu prendre en considération, servir au ravitaillement des pays vaincus et de tous les autres pays d'Europe où le besoin s'en faisait sentir ; leur utilisation à cette fin et pendant l'époque transitoire se faisait sous pavillon inter-allié.

Le 10 mars 1919 un accord conclu entre la France, l'Angleterre, l'Amérique et l'Italie fixa sa répartition provisoire consacrée à Bruxelles dans la convention du 13 et 14 mars. Cet accord attribuait à la France la part suivante en gérance provisoire :

1° Sur la première tranche de 700.000 tonnes 75.000 tonnes de paquebots d'un tonnage supérieur à 7000 tonnes chacun. Si l'Allemagne peut livrer un nombre supérieur à 700.000 tonnes de paquebots de cette espèce la France recevra un nouveau lot de 25.000 tonnes. Elle reçoit encore trois grands paquebots se trouvant en Espagne : Goeben, Cap Arcona et Cap Ortugal.

2° Pour les paquebots déplaçant moins de 7000 tonnes on fait la distinction suivante : Tous ceux qui sont aptes à des voyages trans-océaniques reviennent à l'Angleterre, les autres seront attribués à la France, s'ils sont aptes pour la navigation en Méditerranée, et à l'Angleterre, s'ils le sont pour la Manche.

3° Cargos : La France reçoit 600.000 tonnes.

Le gouvernement français a toujours réclamé dans toutes les négociations qui ont eu lieu pour la fixation du tonnage à allouer à tous les pays qui ont subi des pertes pendant la guerre, une part plus forte pour la France, en

invoquant la situation précaire de sa flotte à la suite des nombreux torpillages. Il a insisté pour obtenir une allocation plus forte de paquebots, car c'est surtout sur cette catégorie de navires que ces pertes ont porté et ont entraînés, dans une certaine mesure, la désorganisation des services avec les colonies. En effet la situation d'effectif-paquebots sur ses lignes coloniales, suivant un état établi au moment de la Conférence de la Paix, montre une diminution qui est de la moitié au moins sur les moyens de transport d'avant-guerre. Toutefois ses insistances se heurtèrent aux prétentions des autres pays dont chacun aurait voulu la part la plus large et la France ne vit pas augmenter le nombre de ses paquebots, en gérance.

Ces négociations dont nous sommes occupés jusqu'à présent se réfèrent aux navires provenant d'Allemagne ou à ceux pris en Espagne ; or il y avait encore un grand nombre de vapeurs appartenant aux Empires centraux détenus par différentes puissances et notamment le Brésil et les Etat-Unis. Il fallait s'occuper aussi du sort de ces navires et fixer leur statut. Cette question fit l'objet d'un accord établi entre M. Wilson et M. Lloyd George en mai 1919. La France fit quelques objections aux conditions de cet accord mais, devant l'opiniâtreté de l'Angleterre et de l'Amérique, elle finit par les accepter. Nous donnons le texte de la partie la plus intéressante de cet accord.

Art. 2. — La commission des réparations prendra telles mesures qu'elle jugera nécessaires pour faire en sorte que chacune des puissances alliées ou associées conserve en pleine et entière propriété et usage tous les navires capturés, saisis ou détenus durant la guerre et comme mesure de guerre antérieurement au 11 novembre 1918 et qu'elle tienne ceux-ci francs et libres de toutes réclamations de l'une quelconque des autres puissances alliées ou associées. Dans tous les cas où le tonnage ainsi détenu par l'un des gouvernements alliés ou associés

dépassera celui demandé en réparation des pertes de guerre par le dit gouvernement allié ou associé, celui-ci ne pourra demander aucune participation dans le tonnage cédé en vertu du traité de paix.

Art. 3. — Dans tous les cas où le tonnage devant ainsi être conservé par chaque puissance sera insuffisant pour satisfaire dans leur intégralité les demandes de réparations pour pertes par risques de guerre de tonnage marchand de cette puissance, les navires ennemis qui doivent être cédés en vertu du traité de paix seront divisés en trois classes : paquebots, autres navires de commerce, navires de pêche et seront attribués aux dits gouvernements sur les bases tonne pour tonne et classe pour classe, en remplacement des navires perdus et non remplacés comme il est dit ci-dessus, mais au prorata des demandes et du tonnage restant disponible.

Art. 4. — Etant donné que le tonnage conservé par les puissances alliées ou associées comme il est dit ci-dessus dépassera, pour les puissances ci-après : Brésil, Chine, Cuba, Siam, Etats-Unis d'Amérique, les quantités auxquelles elles auraient droit en réparation des dommages subis si la totalité du tonnage ennemi capturé, saisi, détenu ou encore existant sous pavillon ennemi était partagé entre les puissances proportionnellement à leurs pertes, une valeur raisonnable sera attribuée dans chaque cas au tonnage conservé en excédant de la part revenant à chacune de ces puissances et le montant ainsi déterminé sera payé par chacune des puissances ci-dessus à la Commission des réparations, au crédit de l'Allemagne, pour les sommes dues par elle en réparation des pertes de navires marchands par faits de guerre.

Cet accord fixe par conséquent l'attribution en pleine propriété aux pays détenteurs des navires ennemis qui se trouveraient dans leurs ports antérieurement à l'armistice mais seulement jusqu'à concurrence des pertes éprouvées par ces pays. Les puissances qui ne détiennent pas

un tonnage ennemi suffisant pour se dédommager de leurs pertes seront les seules qui pourront prendre part à l'allocation à échoir en vertu du traité de paix. Si le nombre des vaisseaux ennemis est suffisant pour réparer toutes les pertes infligées aux flottes commerciales des Alliées ou Associés les pays possédant un excédent, cet excédent sera évalué et la Commission des réparations en portera son montant au crédit de l'Allemagne.

Ce régime ainsi établi par l'accord Wilson, Lloyd George, concernant les navires allemands détenus par les puissances alliées ou associées, devait durer jusqu'à la réglementation définitive de leur statut par le traité de paix. C'est l'accord de Spa qui eut à s'en occuper.

L'accord de Spa fixa comme attribution définitive à la France un chiffre de 208.448 tonnes de navires ex-allemands, un chiffre tout à fait insuffisant et nullement proportionné à ses pertes. Du côté français on s'indigna contre la parcimonie des Alliés à faire à la France une part plus grande et les protestations françaises entraînèrent un nouvel accord celui du 20 avril 1920, où cette question fut débattue entre la France et l'Angleterre seulement. Grâce à cet accord la France a vu sa part accrue de 149.942 tonnes. Un troisième accord, du 14 décembre 1920, toujours avec l'Angleterre, apporta à la flotte française une nouvelle tranche de 109.663 tonnes que l'Angleterre lui cédait sur la part qu'elle s'était faite. Finalement ces trois accords ont laissé à la France tout le tonnage ex-allemand dont elle avait eu la gérance pendant la période de détention à titre précaire.

Toutefois comme dans ce tonnage cédé par l'Angleterre, dans les deux derniers accords, se trouvait un certain nombre de bâtiments ex-austro-hongrois à propos desquels il était dit qu'ils devaient faire retour à l'Italie et à la Yougo-Slavie, il faut déduire le montant de leur déplacement du tonnage total acquis par la France, c'est-à-dire 61.213 tonnes, ce qui ramène sa part à 406.840 tonnes.

Quant aux navires brésiliens ils ont fait d'abord l'objet d'une convention, en date du 3 décembre 1917, entre la France et le Brésil pour leur affrètement, convention qui s'est tacitement renouvelée depuis cette époque. Cette convention reconnaissait un droit de préférence pour la France quand la question de leur achat se poserait et qu'il y aurait égalité d'offre entre les compétiteurs. Cependant l'achat de ces navires n'a pas encore été fait par la France, car les armateurs français n'en ont pas voulu à cause du prix trop élevé que demandait le Brésil, qui n'a pas accepté les clauses de l'accord Wilson-Lloyd George. A l'heure actuelle le gouvernement français emploie ces navires, dont le déplacement est de 148.780 tonnes de jauge brute, simplement affrétés.

L'article 6 de l'accord de Spa précise que la valeur des navires cédés par les vaincus viendra en déduction des réparations totales qu'ils devront aux vainqueurs. Pour l'estimation équitable de cette valeur, la Commission des réparations devra procéder, avant le 1^{er} mai 1921, à la vente sur le marché britannique des navires attribués à l'Angleterre, et c'est leur prix d'adjudication, catégorie par catégorie, qui constituera le critérium exact de la valeur de tous les navires autres que ceux revenant à l'Angleterre.

Les valeurs ainsi déterminées seront portées au débit de la puissance alliée et au crédit de la puissance ennemie intéressée, sous les dates suivantes :

En ce qui concerne l'Allemagne sous la date du 10 janvier 1920 ou à la date de la livraison du navire si celle-ci est ultérieure.

En ce qui concerne l'Autriche-Hongrie sous les dates respectives de l'entrée en vigueur des traités de paix avec ces pays.

Pour ce qui est des intérêts des sommes représentant la valeur de ces navires, ils seront de 5 0/0 pour l'Allemagne, à partir du 10 janvier 1920, ou de la date de la

livraison si celle-ci est ultérieure, et jusqu'au 1^{er} mai 1921 ; ou jusqu'à la date de leur vente, pour l'Angleterre, et seront portés au débit de celle-ci. Quant aux autres puissances elles feront une somme globale des intérêts de 5 0/0 qu'elles doivent porter à leur débit et au crédit du compte spécial d'intérêts, et cette somme sera proportionnelle à la valeur établie, de la façon indiquée plus haut, du quantum de navires revenant à chacune.

* * *

La France, comme tous les pays qui ont possédé pendant la période transitoire un certain tonnage en gérance, est grevée de ce fait d'un prix de location pour toute l'époque écoulée entre le moment de l'attribution provisoire et celui de l'attribution définitive.

D'après l'accord de Bruxelles, du 14 mars 1919, les navires allemands devaient être pris au taux du Blue-Book anglais, diminué toutefois des frais d'armement, car tous ces navires étaient pourvus d'équipages alliés. On ne s'est pas occupé des profits qui pouvaient résulter de l'exploitation des navires à passagers parce qu'ils étaient employés à des services de rapatriement. Pour les cargos cependant il fut décidé que tout profit serait remis à un fonds central dont il serait disposé dans la suite.

Le 30 juillet 1919, le Conseil suprême économique se saisit de la question et décida que tous les profits résultant de l'exploitation des cargos recevraient la destination suivante :

1^o Pour la période allant jusqu'à la mise en vigueur du traité de paix, les profits du fonds central seront versés, navire par navire, aux pays auxquels les navires seront alloués en propriété définitive ;

2^o Après la mise en vigueur du traité de paix, le pays chargé de gérer un navire devra payer un taux net commercial de location, qui sera fixé par l'Allied Maritime Fi-

nance Committee, au pays auquel le navire sera alloué en propriété définitive.

Pour les bâtiments à passagers, le taux de location a été établi sur les mêmes bases, en fixant bien entendu un prix supérieur, et variable suivant l'âge du navire.

En ce qui concerne les navires ex-austro-hongrois, ils ont, pour la plupart, continué à être montés par des équipages appartenant aux ports d'attache d'origine de ces navires, cela à cause des sentiments favorables aux Alliés manifestés dans ces ports. Les taux payés à ces armateurs ont été ceux de réquisition du gouvernement italien, avec certaines déductions représentant l'intérêt du capital et l'amortissement de la valeur du navire.

La France possède un certain nombre de navires dans ce cas qui sont soumis à deux régimes distincts : le régime italien pour ceux montés par des équipages yougoslaves et le régime de l'affrètement coque-nue pour ceux qui ont un équipage français. Le régime italien, établi par le Comité des amiraux alliés de l'Adriatique, comporte un barème qui fixe le prix à payer pour chaque catégorie de navires. Le gouvernement qui gère le navire l'assure, en même temps que l'équipage, contre les risques de guerre, quant aux risques maritimes, leur assurance incombe au propriétaire du navire. Le régime de l'affrètement coque-nue comporte les tarifs du Blue-Book britannique tel qu'il a été établi par l'Allied Maritime Transport Executive conformément aux décisions de la Convention de Bruxelles.

Cette réglementation telle qu'elle a été expliquée a eu la conséquence suivante : Pendant que les armateurs allemands, recevaient par l'intermédiaire de leur propre gouvernement le prix de location que leur payaient les gouvernements alliés ou associés, les entrepreneurs des compagnies austro-hongroises ne touchaient rien, car leur gouvernement n'existait plus. Dans ces circonstances les armateurs des navires austro-hongrois ont demandé que la

location leur soit payée directement. Le gouvernement français a alors conclu, le 6 avril 1920, un arrangement avec ces derniers, d'après lequel 50 0/0 des sommes qui leur sont dues seront versées, le reste ne devant l'être qu'après que la Commission des réparations aura statué sur la propriété définitive des navires et sur les sommes à verser à la caisse des réparations, tant par les Italiens que par les Yougo-Slaves, concernant la part à revenir à chacun des vapeurs ex-ennemis et à régler par le traité de paix.

Vient ensuite l'accord de Spa. Cet accord pose la règle que, dans le cas des navires transférés, la location, jusqu'à leur transfert, sera payée aux puissances transférées par les puissances à qui les navires sont transférés. Dès lors se pose la question : Quel sera le prix de location à payer pour les navires interalliés ?

Il y a deux sortes de locations des navires interalliés ; l'une est due aux Allemands pour la période écoulée entre le moment où les navires ont été livrés à la France et le 10 janvier 1920, date de la mise en vigueur du traité de paix ; l'autre qui doit être payée à la puissance propriétaire définitive des navires.

La part fixée par l'accord de Spa et attribuée à la France, nous l'avons vu, était de 208.448 tonnes ; pour cette part la France n'a rien à déboursier comme prix de location, car le montant, jusqu'au 10 janvier 1920, comme il a été dit, en doit être déduit des réparations dues par l'Allemagne. Mais nous savons que la France, grâce à des négociations avec l'Angleterre, s'est rendue acquéreur de deux nouvelles tranches dont le montant est de 255.000 tonnes environ ; pour ce tonnage elle aurait du payer une location. En effet cette dernière part ne constituait pas un quantun auquel elle eût droit par le fait que tous les Alliés le lui aurait reconnu et en tous cas elle avait dû remettre une partie à l'Italie et une à la Yougo-Slavie. Cette part a fait simplement l'objet de négociations particu-

lières entre la France et l'Angleterre et constitue une cession amiable de celle-ci à celle-là ; par conséquent l'Angleterre avait le droit de lui demander un prix de location pendant l'époque entre l'accord de Spa et les deux autres accords. Les Anglais par un geste de grandeur, ou plutôt finissant par reconnaître que la France n'avait pas reçu une compensation suffisante par rapport à ses pertes, ne prétendirent à aucun loyer pour les 150.000 tonnes faisant l'objet du premier accord et ne demandèrent que moitié prix pour la location des 109.000 tonnes de l'accord du 14 décembre 1920.

La conclusion qui se dégage à la lumière de ces faits est que, suivant les comptes établis par M. Morinaud dans le « Rapport du projet de loi tendant à la clôture du compte Flotte en gérance », duquel nous avons largement tiré les renseignements nécessaires à la documentation de notre ouvrage, la France serait, du fait de l'utilisation des vapeurs interalliés débitrice d'une somme de 162.000.000 francs, sans tenir compte des intérêts des versements aux Yougo-Slaves etc... Et pour clôturer ce chapitre nous rapporterons l'opinion de M. Morinaud lui-même, à laquelle nous nous rallions, concernant la part que toutes les négociations que nous avons examinées ont faite à la France, en réparation de ses pertes : « Non seulement la France n'a pas trouvé dans la répartition du tonnage ennemi une compensation équitable de ses lourdes pertes maritimes (le déficit de sa flotte de paquebots reste particulièrement lourd) mais les conditions des accords que nous venons de résumer mettent à la charge de notre budget une somme très importante que nous ne pouvons trouver vraisemblablement dans les bénéfices d'exploitation des vapeurs qui nous ont été livrés. »

CHAPITRE V

Exploitation et administration de la flotte d'Etat

Il faut tout d'abord, et avant d'aborder l'examen de cette question, rappeler ce que nous avons dit déjà plus haut en parlant de la composition de la flotte d'Etat, qu'elle n'a pas été en totalité exploitée par le même organisme. Les flottes spéciales du Ravitaillement, du Bureau national des charbons de la Marine militaire, ont été soumises à un régime d'exploitation différent de celle achetée, construite ou commandée par l'Etat.

En vérité alors que ces services ont eu recours, pour l'exploitation de leur flotte, à des compagnies de navigation qu'ils ont chargées de la gérance de leurs navires, au tonnage appartenant au Service des Transports maritimes on a appliqué le système de l'exploitation en régie directe.

* * *

C'est la loi du 25 mars 1918 qui, en prononçant la réquisition générale de la flotte, a en même temps prévu son exploitation directe par l'Etat. Voici l'organisation de l'administration centrale de la flotte d'Etat :

Une direction des transports maritimes comprenant des services de secrétariat, d'affrètement, de contentieux, d'exploitation, du personnel.

Un service des constructions navales qui est indépendant de la direction des transports maritimes.

Une section de réparations continuellement en liaison avec la direction des transports.

Un service de comptabilité.

Une direction des assurances maritimes.

Une direction du contrôle.

Ces deux derniers services ont le même directeur. Le service du contrôle a été institué par la loi du 10 février 1920 et sera sans doute d'une nécessité capitale pour la liquidation de la flotte. Le service des assurances, quand le programme de la flotte d'Etat eut été élaboré, a été chargé de toutes les assurances maritimes autant pour la flotte construite ou achetée par lui que pour celle qui avait été réquisitionnée et pour laquelle on avait prévu l'assurance obligatoire.

Tous ces services fonctionnent sous les ordres du sous-secrétaire d'Etat de la marine marchande.

A l'étranger et dans les ports de France, la direction des transports maritimes est représentée par des services locaux qui doivent surveiller les navires de l'Etat et s'occuper de leur exploitation exactement comme le feraient dans les ports les agents des compagnies privées.

* * *

Cette organisation avait été établie pour travailler de connivence avec les armateurs endurcis dans le métier et devant constituer un élément plus propre que n'importe quel autre organisme à assurer un bon fonctionnement des opérations commerciales sur mer. A cet effet il était même prévu, dans les conditions des réquisitions, qu'une véritable collaboration aurait lieu entre les services d'Etat et les particuliers. Toutefois cette collaboration prévue n'a été qu'un trompe-l'œil, car, en fait, toute gestion, toute idée d'initiative même contrôlée, a bientôt échappé aux armateurs ; la plupart du temps ils n'ont même pas pu surveiller l'entretien ni s'occuper des réparations de leurs

bâtiments. Leur rôle s'est borné à celui de simples intermédiaires entre le service des transports maritimes et les navires. Par-dessus tout l'utilisation des cargos et leurs opérations ont été exclusivement surveillées par l'Etat, sans aucun droit pour l'armateur de s'ingérer dans quoi que ce soit relatif à eux.

En ce qui concerne les paquebots, un peu plus de liberté fut accordée aux armateurs pour leur gérance en faisant une application plus stricte du contrat de gérance qui avait été passé avec eux. La conséquence fut que l'Etat s'est toujours montré méfiant vis-à-vis des armateurs qu'il supposait favoriser leurs navires et se désintéresser des siens. De cette lutte latente est née la décision de l'Etat d'entreprendre la création de lignes régulières qui jadis étaient desservies par des compagnies privées et le souci de s'ingénier à concurrencer les entreprises particulières. Au sujet de ces agissements une compagnie a fait la remarque que ce procédé peut devenir dangereux pour le commerce français une fois la flotte d'Etat liquidée. En effet, à ce moment, on se trouvera désorienté parce que l'Etat pour voir sa flotte utilisée la fera naviguer peut-être à perte pendant quelque temps, juste celui pendant lequel il la possédera encore, mais une fois ce tonnage liquidé les compagnies privées devront le remplacer. Est-il bien sûr qu'alors elles pourront le faire ? N'est-il pas possible que les chargeurs, en raison de ces perturbations, fassent appel aux navires d'autres pays pour le transport de leurs marchandises ?

Heureusement pour les compagnies cette concurrence n'est pas très grave à cause du peu d'extension donnée par l'Etat à cette politique, attendu que ses navires sont d'une mauvaise qualité, d'un coût d'entretien élevé, d'un rendement très réduit. Ces considérations ont donc fait abandonner à l'Etat sa politique et l'ont amené à procéder au désarmement de ses navires.

* * *

Nous avons remarqué plus haut qu'il faut tenir compte de ce fait que la flotte d'Etat se compose de plusieurs flottes spéciales en ce sens que des Départements ministériels et plusieurs services ont pourvu à leurs besoins propres par des réquisitions ou des achats, avant la réquisition générale. Quand celle-ci est intervenue toute la flotte a formé un seul tout, la flotte d'Etat. Toutefois ces Départements et ces services ont continué de gérer leurs flottes spéciales par le système qu'ils avaient adopté et que le Service des Transports maritimes ne leur a pas enlevé.

La flotte du ravitaillement ou la flotte de la Hudson's Bay Cy est exploitée par cette compagnie qui comme nous l'avons déjà dit est remboursée de tous les frais et reçoit en outre une commission qui varie suivant les contrats qui l'ont constituée.

Des organisations spéciales et exclusivement déléguées par la Compagnie de la Hudson's Bay fonctionnent dans différents pays avec lesquels le gouvernement français a fait des opérations commerciales et doivent contrôler les opérations.

Le Bureau national des charbons a eu recours, pour la gérance de son tonnage, à la Société Maritime Nationale.

Quand à la marine militaire elle a adopté un contrat de gérance qui laisse à l'armateur gérant la responsabilité du navire comme si le bâtiment lui appartenait.

CHAPITRE VI

Résultats de l'exploitation de la flotte d'Etat

L'exploitation de la flotte d'Etat a souffert de nombreuses vicissitudes. Nous allons en énumérer quelques-unes qui se révèlent dès qu'on cherche à se rendre compte de ce qu'a été cette exploitation même avant d'aborder l'étude plus approfondie qui doit nous montrer les résultats décevants de cette vaste entreprise d'Etat. Les voici :

1° *La fréquence et la durée anormale des immobilisations dans les ports ; d'où une lenteur excessive dans les trajets.*

L'examen des pièces qui donnent le résumé des voyages effectués par les navires de l'Etat nous montre que pour toutes les catégories de bâtiments les durées de voyage ont dépassé de une et deux fois le temps normal.

2° *L'importance des réparations qui constituent un fait certain malgré la difficulté de produire des chiffres exacts.*

Cette difficulté résulte de ce qu'il y a dualité de direction dans le service des réparations. Ainsi celles accomplies en France sont dirigées par le service du matériel et signalées à l'Administration centrale qui les liquide en partie ; celles faites à l'étranger le sont sur l'initiative du service des transports maritimes qui traite directement avec les fournisseurs.

3° *Les dépenses d'exploitation excessives.*

Ces dépenses sont beaucoup plus élevées que celles des compagnies d'armement. En voici le tableau d'après la Direction des Transports Maritimes :

	Schooner d. w. 3.000 tonnes	Type Barge d. w. 1.500 tonnes	Cargo (bois) 3.000 tonnes	Type Charb d. w. 1.440 tonnes	Marie-Louise Type (acier) d. w. 3.100 t.	Paqueb. type général Gallieni jauge brute 8.448 t. (acier)	Type Le Parmentier d. w. 4.240 t. (acier)	Propriété d'Etat type député F. Chevallon d. w. 2.300 t. (acier)	Affrète brés. type Sanlarem d. w. 8.400 t. (1)	Interalité type Sylvia d. w. 3.680 tonnes	Remorqueur type Limousin
Solde.....	francs	francs	francs c.	francs c.	francs	francs c.	francs c.	francs c.	francs c.	francs c.	francs
Vivres (en France).....	20.655	16.350	20.665 »	16.600 »	21.300	97.799 »	19.000	16.534 »	100.000 »	16.900 »	15.300
Entretien.....	10.860	9.480	10.860 »	8.000 »	11.490	71.760 »	10.000	8.340 »	»	8.500 »	8.000
Réparations.....	7.500	3.750	7.500 »	3.600 »	7.750	22.000 »	10.600	5.750 »	35.000 »	9.200 »	5.000
du navire) .. (5 o/o valeur	14.375	8.000	12.950 »	6.250 »	20.850	40.000 »	35.000	18.000 »	39.000 »	15.200 »	5.000
Combustible (à 250 fr. la ton- ne en comp- tant 20 jours de mouillage par mois)....	92.500	72.500	107.500 »	78.500 »	87.500	600.000 »	122.500	82.500	270.000 »	107.500 »	78.500
Assurances....	12.000	11.300	18.833 33	10.300 »	14.000	23.508 33	24.200	11.737 50	27.666 66	13.978 12	8.300
Amortisse- ment (sur prix d'achat)	57.000	31.000	51.750 »	5.416 50	41.666	79.166 »	70.000	44.000	202.710 »	30.416 66	10.000
Frais généraux	6.000	3.000	6.000 »	3.000 »	6.200	15.000 »	8.480	5.000	16.800 »	5.520 »	3.000
Bénéfices à prévoir (60/o)	17.250	9.300	15.525 »	13.000 »	25.000	46.500 »	48.000	22.000 »	44.500 »	18.250 »	6.000
Droits et frais de port (pour mémoire)....	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Totaux.....	238.640	64.680	251.573 33	145.566 50	235.756	995.733 33	347.780	213.861 50	735.676 66	225.464 78	139.100

1. L'amortissement est remplacé par le prix de location payé au gouvernement brésilien à raison de 30 fr. la tonne pour le mois.

Mais c'est surtout l'analyse des résultats financiers de l'exploitation de la flotte d'Etat qui nous permettra de constater l'échec de la politique de l'Etat français et de sa tentative de faire de l'entreprise maritime un monopole fructueux pendant la guerre. Nous allons prendre chaque compte spécial, institué dans le budget, où figurent les fonds destinés à permettre les opérations financières se référant à la flotte d'Etat et à mesure que nous constaterons leur déséquilibre nous en rechercherons les causes, ce qui nous donnera en outre l'occasion de présenter un aperçu des défauts inhérents à une exploitation d'Etat.

* * *

Le compte A a trait aux Réquisitions ; pourvu d'un fonds de roulement, comme nous l'avons vu quand nous nous sommes occupés de la façon dont l'entreprise maritime de l'Etat a été dotée de ressources financières, de 350.000.000 francs, il devait satisfaire aux dépenses exigées par la réquisition générale.

La loi du 25 mars 1918 avait prévu la clôture de ce compte un an après la cessation des hostilités au plus tard, mais étant donné les difficultés de l'application de cette prescription une loi postérieure, la loi du 31 décembre 1919, ordonna que toutes les opérations de la section A seraient arrêtées à cette même date du 31 décembre 1919. Quant aux opérations de liquidation de ce compte elles doivent être terminées au plus tard un an après le décret fixant la cessation des hostilités, c'est-à-dire au 23 octobre 1920. D'autre part ce premier compte A sera prolongé par un autre compte, qui figurera dans les écritures du Trésor sous le nom « Flotte en gérance », pour suivre toutes les opérations des navires appartenant à l'Etat, ou affrétés en vertu de la convention franco-brésilienne, ou qui pourraient devenir sa propriété, soit par achat, soit par traité. Ce compte sera doté d'un fonds de

roulement de 82.000.000 francs et ses opérations figure-
ront à la section C du compte spécial.

La situation approximative du compte A a été pré-
sentée de la façon suivante par ceux qui ont été chargés
d'établir les résultats financiers de la gestion par l'Etat
de la flotte réquisitionnée, au 31 décembre 1919.

Dépenses

a) Fonds de roulement.....	350.000.000 fr.
b) Payements régularisés.....	919.000.000
c) Payements à régulariser.....	590.000.000
d) Amortissements sur navires apparte- nant à l'Etat restant à verser du 1 ^{er} oc- tobre au 31 décembre 1919.....	15.000.000
e) Affrètements des 29 navires brésiliens du 31 mars au 31 décembre 1919.....	82.500.000
f) Payements à l'Etranger.....	40.000.000
g) Payements aux colonies.....	10.000.000
h) Payements en cours dans les ports...	21.000.000
	2.027.500.000 fr.

Recettes

a) Fonds de roulement.....	350.000.000 fr.
b) Recouvrements effectués.	795.000.000
c) Récupération sur différents Départe- ments ministériels.....	16.000.000
d) Recettes restant à recouvrer.....	975.875.900
Total des recettes.....	2.136.875.900 fr.
Dépenses.....	2.027.500.000 fr.
Balance au crédit du compte spécial.....	109.375.900

Cette enquête a donc établi que les opérations du
compte A se solderaient par un bénéfice de 109.375.900 fr.

Toutefois ne faut-il pas se méfier de ce chiffre contenant
l'excédent des recettes par rapport aux dépenses ? Que
sont les deux articles suivants qui figurent dans le tableau
ci-dessus :

Recettes à recouvrer.....	975.875.900
Dépenses à régulariser.....	590.000.000

sinon de simples estimations d'opérations encore inconnues et dont le montant est incertain. Ainsi ces chiffres sont à la merci d'un démenti par les faits.

Pour l'estimation des recettes figurant dans ce bilan on a employé la méthode suivante :

Les voyages effectués par les navires ont été groupés par ligne de navigation et on a décompté, par ligne, le nombre et la nature des navires employés et le nombre des voyages. Pour évaluer le tonnage transporté on a considéré tous les voyages de sortie comme effectués sur lest, et ceux de retour, en prenant comme base la portée en lourd des navires, et on est arrivé ainsi à établir une moyenne qui n'a rien de certain. On a enfin multiplié ce tonnage par le fret minimum de chaque marchandise pour trouver la valeur transportée, le fret restant à recouvrer étant la différence laquelle nous avons vu être de 975.875.900 fr.

Les dépenses ont été évaluées provisoirement avec les renseignements fournis par les consuls, corroborés par ceux d'autres agents encore, en attendant la production de comptabilité et de pièces sûres permettant de les justifier. D'ailleurs les opérations du compte spécial, ce compte même ne peut les connaître que par l'intermédiaire d'autres ministères, car il n'a pas de correspondants directs. Pour remédier à cet état de choses fâcheux et pour arriver à une évaluation exacte, les services de la comptabilité générale ont décidé de rechercher dans le Lloyd Daily Index le mouvement de tous les navires dans tous les ports du monde et ils ont établi pour chaque navire un dossier qui doit recevoir toutes les pièces et renseignements relatifs aux escales dans les ports. Ainsi ces dossiers devront servir à recueillir, jusqu'à vérification, toutes les réfè-

rences relatives à chaque navire en particulier et attendre leur confirmation.

Rien que par ce mécanisme on peut se rendre compte d'un défaut d'organisation et d'un manque de souplesse dans la comptabilité qui n'a rien de commercial d'une entreprise de commerce (1).

Mais le caractère incertain des chiffres tient encore à d'autres raisons, notamment aux suivantes :

1° *L'insufisance des amortissements qui ne s'étendent pas à tous les navires qu'on devait y assujétir.*

Pour les navires réquisitionnés il est tenu compte de l'amortissement dans le cacul de l'indemnité qu'on paye à l'armateur. Pour les navires de l'Etat il fallait donc prévoir la même chose. On l'a fait, seulement dans une proportion très faible. Les navires de l'Etat n'ont pas tous donné lieu à amortissement dans les comptes et en particulier tous ceux mis en service depuis le 6 août 1919. Quant aux taux, il est plus ou moins arbitraire, dans tous les cas la marge en est très élastique, car ne sachant pas quel sera le prix de vente des navires, au moment où l'Etat voudra s'en défaire, on est obligé de procéder par approximation.

2° *Omission des charges d'intérêts afférentes à la valeur en capital des navires appartenant à l'Etat.* — C'est-à-dire omission des intérêts des sommes déboursées par l'Etat pour l'acquisition de ses navires et des intérêts du fonds de roulement employé. Ces sommes ne figurent pas dans le bilan.

3° *Défaut, au titre des dépenses, de l'indication des frais d'administration centrale payés par le budget général.*

4° *Non clôture des dépenses qui devraient être arrêtées en vertu de la loi du 31 décembre 1919.*

Ainsi 150 navires interalliés ont continué, depuis cette époque, à naviguer au compte de la section A, et on ne peut pas savoir si les dépenses d'exploitation, en conti-

1. Morinaud, *op. cit.*

nuelle croissance, ne dépasseront les frets demeurés stationnaires.

5° *L'oubli, dans les évaluations, de provisions suffisantes pour faire face aux dépenses de réparations des navires pendant toute la durée du compte A.*

Au 31 décembre 1919, date de la clôture du compte A, toutes les réparations n'avaient pas encore été payées et il restait encore une quantité de réparations inachevées, sans compter celles qui étaient à entreprendre.

6° *Les principaux clients de la flotte des Transports Maritimes étant des services publics, les bénéfices réalisés sont payés à l'Etat par ses propres services. C'est l'Etat qui se paye lui-même.*

Dans ce cas il faudrait, pour pouvoir parler de bénéfices, prouver que les taux de fret d'Etat ont été inférieurs à ceux de l'armement libre, or cette preuve est malheureusement impossible.

En présence de ces nombreux défauts dans l'établissement du bilan financier de la flotte d'Etat, constituée par les réquisitions, on se trouve dans l'impossibilité de donner des chiffres exacts et à l'abri de toute contestation ; en tous cas le bénéfice de 109 millions que nous avons noté plus haut constitue un chiffre hypothétique dû à la balance de dépenses incomplètes et de recettes qui n'ont rien de certain.

C'est cette façon de présenter les résultats financiers de l'exploitation de la flotte d'Etat qui a pu induire beaucoup de gens en erreur sur la véritable nature de cette entreprise et leur en faire tirer cette conclusion que l'Etat devrait continuer l'exploitation du tonnage qu'il s'est constitué pendant la guerre.

Ainsi M. de Moro-Giafferi, dans la discussion engagée à la Chambre des députés du 8 juillet 1921, sur l'opportunité de la liquidation de la flotte, a dit : « Il n'est pas vrai que la flotte d'Etat dont la gestion s'est déroulée dans les moments difficiles ait abouti à un déficit. Elle

a rapporté des bénéfices. Demain elle peut rendre les plus grands services et être une source féconde de prospérité. Je le regrette pour l'armement dont je ne poursuis pas la ruine, mais l'Etat n'est pas assez riche pour faire des libéralités ; la France a une richesse, qu'elle la garde. » (*Vifs applaudissements sur divers bancs.*)

Est-il possible de croire que l'Etat puisse constituer un concurrent sérieux, sauf en temps de guerre, quand il peut imposer des restrictions et prendre toute espèce de mesures coercitives, et entraîner, par une exploitation dont il ne connaît et ne pourra jamais connaître le mécanisme, la ruine d'une entreprise privée ? La suite nous prouvera à elle seule le contraire.

* * *

A quoi sont dus la situation si peu claire dans l'établissement des comptes et l'impossibilité de donner des chiffres exacts ? Les causes sont multiples.

D'abord une impossibilité matérielle résultant du manque de personnel et de son défaut d'adaptation à des fonctions difficiles. En outre, comme les pièces contenant les dépenses et les recettes devaient passer par plusieurs départements ministériels avant d'être communiquées au compte spécial, celui-ci n'en a reçu qu'une très faible proportion. Pendant les hostilités la plupart des paiements étaient concentrés au service interministériel des paiements à l'étranger sous le contrôle du Ministère de la Guerre ; depuis l'armistice c'est le Ministère des Finances qui assume ces attributions. Toutefois la situation ne paraît pas avoir trouvé de solution, car à l'heure actuelle le Sous-Secrétariat de la marine marchande ne connaît pas ses correspondants et est surpris de s'en découvrir tous les jours d'inconnus. Les principes compliqués, peu expéditifs, dépourvus de souplesse de la comptabilité publique, sont un nouvel obstacle et une cause de retard.

Il est donc certain qu'on n'a pas pu suivre au jour le jour les résultats financiers de l'exploitation.

Pour établir la rotation des navires, la nature et l'importance du tonnage transporté, on a eu recours à l'institution d'un service de statistique, mais il avait un fonctionnement défectueux. Ce service s'encombrait de trop de papiers. Ainsi dans les dépêches qu'il recevait, figuraient des bateaux qui n'étaient pas justiciables du contrôle de l'Etat. Il recevait une fois toutes les trois semaines les comptes rendus d'entrée et de sortie des ports au lieu de les recevoir tous les jours.

Ce n'est pas tout. Pendant toute la durée du compte spécial A les inventaires ont manqué et par conséquent rien n'était plus difficile que d'établir un contrôle rigoureux. L'incohérence fatale, inévitable des ordres donnés par les services consommateurs, chacun préoccupé de son intérêt particulier et dépourvu de toute idée d'organisation d'ensemble, régnait. Les directions des services de comptabilité, réparations, exploitations, étaient complètement indépendantes les unes des autres alors qu'elles auraient dû constituer un seul bloc.

Une lettre du sous-secrétaire d'Etat du ravitaillement au sous-secrétaire d'Etat aux travaux publics, chargé des ports de la marine marchande et des pêches, en date du 27 avril 1920, laisse entrevoir un autre vice dont est entachée l'exploitation par l'Etat. C'est l'impossibilité d'établir le véritable prix de revient d'un service public, et cela parce que plusieurs services d'une même administration concourent à un même objet. Ils se rejettent de l'un à l'autre telle ou telle catégorie de dépenses, présentant, par exemple, la situation de l'un d'entre eux comme étant en bénéfices, la perte étant reportée à un autre, et ainsi facilement masquée. C'est là un défaut que l'on rencontre souvent dans les services de comptabilité publique.

A cela peuvent être ajoutées d'autres considérations corroborées par des faits :

L'insuffisance numérique et technique du personnel dont les navires disposent.

On a dû gérer une flotte six fois supérieure à celle des grandes compagnies avec un personnel improvisé et à peine égal en nombre à celui d'une seule de ces entreprises.

L'absence de correspondants commerciaux et des représentants sur les lignes desservies.

On a eu recours, pour améliorer l'exploitation de la flotte, à la remise en gérance, toutefois ce palliatif est loin d'avoir eu des résultats satisfaisants ; les causes de l'échec de cette tentative les voici :

Les navires sont remis à des armateurs qui doivent se charger de leur consignation et rechercher des frets ; ils touchent en retour une indemnité pour ce service. Les navires sont armés par l'Administration de la marine marchande qui recrute les équipages, perçoit le montant des frets, paye toutes les dépenses et affecte les navires aux besoins des services de l'Etat, surtout du ravitaillement.

Cette tactique a entraîné dualité et par conséquent conflit d'intérêt entre l'Etat et les gérants. En effet ceux-ci sont concurrents d'une même entreprise et tout naturellement leurs navires partiront pleins tandis que ceux dont ils ont la charge navigueront à vide. On pourrait, à la rigueur, songer à surveiller ces procédés des armateurs, mais cela est difficile d'y penser si l'on remarque que ces résultats sont favorisés par l'incohérence des ordres de mouvements des navires de l'Etat, qui sont donnés sans aucun calcul et sans souci de liaison avec les navires des armateurs desservant les mêmes lignes. Dans ces conditions l'utilisation de la flotte est d'autant plus mauvaise qu'elle est faite exclusivement pour les besoins des départements pour lesquels elle navigue et qu'ainsi chaque service public se préoccupe uniquement de satisfaire ses propres besoins et qu'ensemble les services se désintéressent complète-

ment des dépenses que la plus ou moins bonne utilisation du matériel entraîne.

* * *

Le distingué rapporteur du projet de loi tendant à la clôture du compte « Flotte en gérance », qui est arrivé, à force d'enquêtes et d'investigations, à distinguer les principes qui dirigent une exploitation d'Etat, principes que nous avons exposés plus haut, et à savoir dans quelles conditions on a élaboré le bilan du compte A, n'a pas cru inutile de poursuivre cette étude pour arriver à serrer la réalité de plus près. Reprenons donc l'examen de ce compte A et demandons à la trésorerie quelle est sa situation au 1^{er} mars 1921 ; voici ce qu'elle répond :

Recettes

Crédit ouvert.....	350.000.000
Recettes.....	1.001.570.787.86
Reprises sur la section C à valoir sur dépenses faites par la Section A pour la section C.....	20.000.000
	1.371.570.787.86

Dépenses

Dépenses.....	1.203.071.988.61
Versements à valoir au compte « Flotte en gérance ».....	55.000.000
Solde disponible chez le caissier payeur central.....	113.498.799.25
	1.371.570.787.86
Solde disponible chez le caissier payeur central.....	113.498.799.25
Montant des notes de payement et traites non régularisées.....	96.695.167.83
	16.803.631.42

Ici il y a lieu de remarquer que, sur le fonds de 350 millions, il a été payé 110 millions pour le compte C, dont seulement 20 millions figurent dans la situation reproduite plus haut ; donc il faut soustraire la différence, soit 90 millions. Il résulte par conséquent que la situation du compte A (transports maritimes) serait :

Actif : $17 + 90 = 107$ millions de limite de paiement.

Or il y avait 350 millions de fonds de roulement d'où un déficit qui apparaît égal à 243 millions.

Nous avons dit plus haut que le compte A, établi par la loi prononçant la réquisition générale, devait être arrêté au 31 décembre 1919 et continué par un autre, le compte « Flotte en gérance ». Comment celui-ci se présente-t-il ? Suivant M. Morinaud auquel nous empruntons tous ces chiffres, ce compte se solde par un déficit de 44 millions, car de son fonds de roulement de 50 millions, il ne reste plus comme limite de mandatement que 6 millions.

Par conséquent le premier compte spécial d'exploitation se solde au 1^{er} mars 1921 par un déficit de 243 millions.

Le second compte d'exploitation (Flotte en gérance) se solde à la même date par un déficit de 44 millions ; ce qui fait un déficit total de 287 millions.

Mais dit M. Morinaud : « Ces comptes nous donnent-ils comme contre-partie à l'actif toutes les dépenses engagées jusqu'à la date indiquée ? La comptabilité, étant donnée l'organisation des services, est-elle à même de les fournir toutes ? C'est fort douteux. La conclusion c'est que le Service des transports maritimes ne sait pas d'une façon exacte et précise où il en est. Il exploite la flotte d'Etat sans pouvoir dire s'il est en bénéfice ou en perte. Il marche à l'aventure. Peu importe qu'il y ait un déficit. L'Etat français, même écrasé sous les charges de la guerre est là pour le payer, quel qu'il soit. Que dirait-on d'un armateur qui conduirait de la sorte ses opérations commerciales, ignorant sa situation réelle, courant à la

faillite sans s'en douter. Tel est cependant le cas de l'exploitation de l'Etat dans ses affaires maritimes. »

Voilà le réquisitoire qu'adresse à l'exploitation de la flotte d'Etat celui qui s'est le plus occupé de cette question et qui en a poursuivi la complète connaissance. Si l'auteur est violent il ne reste pas moins vrai qu'il dépeint la réalité telle qu'elle est et non pas telle qu'on se la figure quand on lit le premier bilan.

* * *

Nous avons vu que pour la location des navires ennemis, il y a un prix à payer que doit la France pour le temps qu'elle les a eues en gérance. Il constitue une somme approximative de 82 millions.

Le compte C (navires interalliés), d'après une note de la marine marchande, se solde avec un découvert de 70 millions après avoir absorbé son fonds de roulement de 50 millions, soit au total 120 millions.

Les locations non payées et dues au Brésil pour ses affrétés s'élèvent à 68.248.545 francs.

En additionnant tous ces chiffres on arrive à un total général de 557.248.545 francs représentant le déficit du compte d'exploitation de la flotte d'Etat. Un tel résultat financier correspond aux conditions de la gestion.

* * *

La loi du 25 mars 1918 avait créé, en outre du compte A se référant aux réquisitions, un autre compte, le compte B, destiné à financer les opérations d'achat et de construction entreprises par l'Etat pour pourvoir au remplacement des unités perdues et employer à des constructions neuves les bénéfices qu'il pouvait retirer de l'exploitation des navires dont il avait la gestion. Nous avons examiné les acquisitions faites sur ce compte, ici nous nous borne-

rons à étudier son bilan pour arriver à connaître de quelle manière il se solde.

Ce compte qui, à l'origine, disposait d'un fonds de 500 millions, s'est accru, comme nous l'avons dit plus haut, à plusieurs reprises atteignant en dernier lieu le chiffre de 850 millions.

Les achats faits sur ce compte sont les suivants (1) :

	Prix initial total	Prix réel probable
Navires commandés en Amér.	373.042.750	537.640.312
» » au Japon.	47.260.000	47.260.000
» » en France.	390.170.000	451.100.000
» » en Angl...	13.800.000	23.000.000

Suivant l'aveu même des services compétents de la marine marchande, les 850 millions de ce compte seront dépassés de 200 millions. Toutefois M. Morinaud conteste l'exactitude de ce dernier chiffre faisant la remarque que tous les navires achetés par l'Etat pour son compte ont, à peu d'exceptions près, une valeur nette de beaucoup inférieure à leur prix d'achat ou de construction.

D'après les estimations de M. Morinaud le coût total de ce tonnage s'élève à 1 milliard 500 millions de francs environ, alors que la valeur commerciale n'atteint que 300 ou 400 millions. En outre, comme ces navires ont été commandés dans des pays où, à l'heure actuelle, le change français est très déprécié et encore plus variable, il faut faire sa part aussi à ce dernier facteur sans toutefois pouvoir en déduire un chiffre exact. C'est pour ce motif qu'on ne doit pas prendre ces nombres à la lettre car, du commencement à la fin, on ne table guère que sur des approximations. Il n'est pas certain que les pertes que l'Etat français éprouvera du fait de l'entreprise maritime

1. Ces navires n'étant pas encore tous livrés, ni par conséquent tous payés, on procède par évaluations approximatives.

soient aussi grandes qu'il le semble comme il pourrait très bien se faire qu'elles soient encore plus considérables.

Les investigations en ce sens peuvent être causes de surprises, et il semble bien qu'on doive s'attendre aux plus désagréables pour les finances de la France.

CHAPITRE VII

Résultat de la politique de l'Etat pendant la guerre

L'expérience que cette entreprise hardie de l'Etat constitue est conclante. Elle a entraîné pour cet Etat de grosses, d'irréparables pertes. S'il n'est pas possible d'en connaître le montant, leur réalité n'en est pas moins certaine. Il y a eu trop de défauts dans l'organisation et la marche de l'entreprise pour que le contraire puisse être vrai. De tout cela quelle est la conséquence ? C'est la constatation de la faillite complète et indéniable de la flotte d'Etat.

Dès lors la liquidation s'est présentée comme une mesure dictée par le propre intérêt de l'Etat et la seule issue possible.

Cependant avant de se rallier à cette solution on s'est demandé si elle ne serait pas par trop simpliste, si une solution trop rapide n'aurait pas pour effet d'aggraver les résultats déjà malheureux de l'entreprise. On a dit à ce propos : Il est certain que pendant la guerre la tentative de l'Etat a échoué ; ceci ne fait pas l'ombre d'un doute. Mais au lieu de procéder à la liquidation de la flotte ne vaut-il pas mieux donner à l'Etat la possibilité de récupérer ses pertes si, tout en remédiant à l'organisation et au mécanisme défectueux de l'entreprise, il la continuait pendant la paix ? Ne faut-il pas faire la part des circons-

tances anormales créées par la guerre pour porter un jugement équitable sur le résultat ?

On ne doit pas oublier que l'Etat était réduit aux abois pendant toute cette époque et contraint de prendre des mesures hâtives, dont la nécessité s'imposait à tel point que s'arrêter à l'idée de ce qui pourrait advenir après la guerre eut pu passer pour une monstruosité. L'Etat se trouvait dans la nécessité de sacrifier l'avenir au présent ; les besoins du moment étaient tellement impérieux que seul le résultat immédiat des mesures prises par le gouvernement pouvaient et devaient l'intéresser.

A cela il faut répondre non, et c'est d'ailleurs ce que le Parlement a répondu.

L'Etat est un trop mauvais entrepreneur ; il continuera à subir des pertes, même dans une situation de paix et probablement d'autant plus grandes qu'il sera obligé de se plier aux conditions du commerce, à un moment où les taux de frets descendront du fait de la concurrence et quand le Ravitaillement verra les transports se ralentir au point de ne plus avoir à en effectuer, dès lors que les services publics n'auront plus rien à acheter.

La liquidation se présente donc comme une solution d'autant plus indispensable que par suite de l'effondrement des frets ces pertes se sont aggravées. Elles ont atteint un million par jour d'après les déclarations faites par M. Rio, sous-secrétaire d'Etat de la Marine marchande, à la Commission sénatoriale de la Marine, en mars dernier. Il est vrai que depuis des économies ont été réalisées grâce aux mesures que M. Rio a prises. Il a procédé notamment au désarmement d'une partie des navires dont le rendement était particulièrement déficitaire. Il a ensuite réduit dans la mesure du possible les dépenses d'exploitation des unités qui continuaient à rester en service, ainsi que les frais de réparation. Mais même en y apportant tous ces soins, il y aura toujours du gaspillage, par la force des choses même et tant que durera

la flotte d'Etat. Seule une liquidation totale et définitive pourra mettre fin à cette situation. Il est inutile de prolonger la vie d'un organisme agonisant qui n'a plus aucune utilité et dont l'existence est une cause d'embarras pour les finances françaises.

Une fois le principe de la liquidation posé, il ne faut toutefois pas se dissimuler les inconvénients de cette solution, et il faudrait avoir la vue bien courte pour ne pas entrevoir les dangers dont elle est entourée.

En premier lieu il est certain que la valeur de la flotte d'Etat subit le contre-coup de la crise générale qui sévit dans les transports maritimes, car le prix du tonnage a baissé dans les mêmes proportions que le taux des frets. D'autre part, le chiffre des tonnages en construction est tellement élevé qu'on peut craindre une pléthore de navires pour de longues années. Enfin nous savons quelle est la qualité des navires que l'Etat possède et les prix élevés qu'il a payés pour leur acquisition. Or, comme la liquidation implique la vente de ces navires à l'industrie privée, la question se pose de savoir à quel prix cette vente pourra s'effectuer et quels seront les résultats pour le Trésor.

Nul doute que si la liquidation avait eu lieu un an plus tôt les résultats financiers eussent été plus avantageux pour lui.

C'est en raison de ces motifs que la liquidation a été admise non sans peine d'ailleurs. Il n'a fallu pas moins de quatre séances à la Chambre des Députés pour que le projet relatif à la liquidation de la flotte d'Etat fût adopté. Il a néanmoins fini par l'être par 429 voix contre 144 ainsi qu'un article additionnel de l'amiral Guépratte réservant pour certains transports un droit de préférence aux navires battant pavillon français. Voici le texte de ce projet devenu la loi du 11 août 1921, relative à la clôture du compte « Flotte en gérance » et à l'attribution des navires de commerce appartenant à l'Etat.

Article premier. — Le compte « Flotte en gérance », ouvert par l'article 27 de la loi du 29 décembre 1919, sera arrêté à la date du 31 décembre 1921, ainsi que tous les comptes d'exploitation antérieurs institués par les lois du 25 mars 1918, section A, et du 30 juin 1919, section C. A partir de cette date du 31 décembre 1921, pourront seules être imputés au compte « Flotte en gérance » : 1° La constatation des opérations déjà faites ou leur liquidation ; 2° La constatation des opérations relatives aux voyages en cours.

Art. 2. — Le Ministre des Travaux publics disposera, d'accord avec le Ministre des Finances, au mieux des intérêts du Trésor, mais sous réserve de l'approbation des contrats par les Chambres : 1° des navires construits ou en cours de construction imputés sur la section B du compte spécial des transports maritimes ouvert par la loi du 25 mars 1918 ; 2° des navires compris dans le compte « Flotte en gérance » ouvert par la loi du 29 décembre 1919 ; 3° des navires du service du Ravitaillement, des navires construits par imputation sur le compte spécial des charbons et d'une manière générale, de tous navires de commerce appartenant à l'Etat ou susceptibles de devenir sa propriété, par application des dispositions du Traité de paix et de contrats antérieurs. Les opérations de vente devront être terminées le 31 juillet 1923.

Art. 3. — Tout navire de la flotte d'Etat vendu, s'il est l'objet de revente pendant une période de cinq années, ne pourra être revendu qu'aux conditions suivantes : 1° l'autorisation préalable de la vente sera donnée par le sous-secrétaire d'Etat à la marine marchande ; 2° le bénéfice net réalisé par l'acquéreur sur le prix payé par lui à l'Etat sera partagé par moitié entre ce dernier et le dit acquéreur ; 3° toute dissimulation de prix sera frappée d'une peine d'un an à cinq ans de prison et d'une amende égale au triple de la partie du prix qui aura été dissimulée.

Art. 4. — Sont dispensés du droit de timbre et enregis-

trés gratis les actes de cession par l'Etat de navires provenant de la flotte d'Etat à une association coopérative de navires qui aurait été déclarée adjudicataire.

Art. 5. — Un droit de préférence est réservé aux navires battant pavillon français pour le transport, soit des cargaisons destinées à l'Etat, ou à des établissements publics, ou d'utilité publique, ou aux concessionnaires de services publics, soit des cargaisons livrées à la France par l'Allemagne en exécution du traité de paix. Un décret rendu sur la proposition du ministre chargé des transports maritimes et de la marine marchande, sera publié dans un délai de deux mois et fixera les conditions d'application du présent article. Ces dispositions sont applicables aux colonies et pays de protectorat.

Art. 6. — Les comptes relatifs à la location et à la vente des navires de la flotte d'Etat seront communiqués tous les six mois aux Chambres.

* * *

Nous voilà arrivé à la fin de notre étude. Nous avons suivi pas à pas le développement du régime imposé à l'entreprise maritime française en l'espace de six ans et, sur notre parcours, nous avons retenu les faits, qui nous ont paru les plus caractéristiques, dans l'intention de donner au lecteur, le moyen de pénétrer le secret des conceptions, qui ont présidé à la politique du gouvernement français pendant cette période.

Si cette politique n'a pas été sans défaut, il faut cependant, pour être juste, faire la part des circonstances exceptionnellement graves que la France a traversées pendant la guerre. Rien n'est plus facile que de critiquer, à moins que le critique soit doublé d'un inventeur qui choqué du résultat obtenu, ou par avance de l'idée du résultat possible, soit capable de trouver une solution meilleure ; mais il est bien difficile de dire pour tous les cas comment

on aurait dû procéder. Il y a ainsi des faits que nous avons examinés dans notre étude et pour lesquels il faut donner absolution si l'on tient compte des circonstances, comme par exemple la constitution du tonnage en bois et son admission dans la flotte de commerce française, ainsi que les pertes qui résulteront de ces erreurs, au moment de sa liquidation.

Nul ne peut tenir rigueur au gouvernement d'avoir procédé à l'achat de ces navires en bois et l'incorporation de ces unités est, à notre avis, justifiée dans le discours tenu par M. Tardieu à la Chambre des députés dans la séance du 7 juillet 1921. On y peut voir qu'à la fin de 1917, 600.000 tonnes de marchandises indispensables encombraient les quais américains, que les neutres, à cause du risque des torpillages, ne voulaient pas se charger de leur transport et que le gouvernement français réclamait l'envoi de 739.000 tonnes nécessaires à l'armée et au ravitaillement. La flotte française existant à cette époque était insuffisante, il fallait des navires, l'Amérique en offrait, s'ils étaient mauvais, ils étaient nécessaires : l'Etat les a achetés. Aucun reproche à cela, même si l'on vient à en connaître que l'Etat, par ce moyen, a perdu des milliards et des milliards. N'eut-ce pas été un crime de la part du gouvernement de ménager ses finances quand des millions de Français sacrifiaient leur vie ?

On pourrait encore motiver, à la rigueur, la paralysie dont ont été frappés les chantiers et les usines de fabrication de navires par le fait que les obus et les canons étaient encore plus nécessaires qu'une flotte marchande qui pouvait, en dernier lieu, être remplacée moyennant des sacrifices d'argent par le tonnage étranger. Mais là où on ne trouve aucune justification et où toutes les foudres du ciel peuvent être déchaînées, si l'on peut dire, c'est à propos de la gestion.

La gestion aurait dû avoir lieu dans des conditions autres ; le gouvernement ne devait pas innover comme il

l'a fait ; il n'avait qu'à suivre simplement et tout bonnement la politique des autres Etats et instituer un régime de collaboration entre les organes de l'Etat et les armateurs. Partout où cette méthode a été suivie personne n'a eu à s'en plaindre. Peut-être, si en France il en avait été ainsi, les pertes eussent été de beaucoup inférieures et peut-être n'eussent-elles pas existé.

Une autre accusation pourrait être portée en ce qui concerne la liquidation. Pourquoi ne l'a-t-on pas entreprise il y a un an, c'est-à-dire au moment propice, et a-t-on continué à exploiter déficitairement une flotte qui, vendue un an plus tôt, aurait pu être aliénée plus facilement et plus avantageusement pour le Trésor.

Telles sont les observations que nous nous permettons de faire, ou plutôt de noter, avant de clore cette étude.

Vu : le Président de la thèse,

TRUCHY

Vu : le Doyen,
LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPÉL

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER. — Mesures prises par le gouvernement pour faire face à l'augmentation du trafic maritime : Constructions et achats à l'étranger, développement de l'outillage dans les ports.....	11
CHAPITRE II. — Restrictions imposées à l'entreprise privée 1915-1918.....	22
CHAPITRE III. — Substitution de l'Etat à l'entreprise privée.....	29
CHAPITRE IV. — Constitution et composition de la flotte d'Etat	43
CHAPITRE V. — Exploitation et administration de la flotte d'Etat.....	59
CHAPITRE VI. — Résultats de l'exploitation de la flotte d'Etat	63
CHAPITRE VII. — Résultat de la politique pendant la guerre.	78

IMP. JOUVE ET C^{ie}, 15, RUE RACINE, PARIS — 5265-21
